

Cuadernos de información política No. 11

**Partidos políticos y jugadores con veto:
un estudio del Congreso y la legislación
en Guatemala**

**María Alejandra Erazo
Daniel Núñez**

Área de estudios sociopolíticos



Cuadernos de información política
No. 11

Partidos políticos y jugadores con
veto: un estudio del Congreso
y la legislación en Guatemala

María Alejandra Erazo
Daniel Núñez

Área de estudios sociopolíticos



Guatemala, febrero 2008

320

C83

11

2008

Erazo, María Alejandra / Núñez, Daniel

Partidos políticos y jugadores con veto : un estudio del Congreso y
La legislación en Guatemala.- Guatemala : FLACSO 2008.

36 p. : gráficas, 28 cm. (Cuadernos de información política ; 11)

1. Guatemala.-- 2. Política y gobierno.-- 3. Partidos políticos.--
4. Legislación -- Parlamentarios.--
I. t.

Clasific. Opcional de Serie

320

C83

13

2008

Esta publicación es posible gracias al apoyo de



© Publicación a cargo de FLACSO-Guatemala

Directora de FLACSO-Guatemala:
Isabel Rodas

Diseño de portada:
Hugo de León

Diagramación interiores:
Jaime Bran

Editorial
de
Ciencias
Sociales

Contenido

Presentación / 5

Partidos políticos y jugadores con veto: un estudio del Congreso y la legislación en Guatemala / 7

I. Resumen / 7

II. El Congreso de la República / 9

III. Producción legislativa / 10

a. Breve recuento de la nomenclatura legislativa / 10

b. Aprobación de leyes y reformas a leyes por mayoría absoluta / 11

IV. Hipótesis / 16

V. Metodología y datos / 18

a. Partidos políticos y jugadores con veto / 18

VI. Resultados y discusión / 20

a. Diputados del Congreso de la República / 20

b. Los partidos políticos / 22

VII. Jugadores con veto / 27

VIII. Resultados y discusión: relación entre dinámicas en el Congreso y producción legislativa / 35

IX. Conclusiones y recomendaciones / 38

X. Bibliografía / 39

Presentación de la Colección

La serie *Cuadernos de información política*, tal como se plasmó en los números anteriores, nació con la doble intención de convertirse en un instrumento para el análisis de la representación democrática, ligada con el funcionamiento de los partidos políticos, y contribuir al debate académico y formación política de la sociedad guatemalteca, específicamente de futuros investigadores.

Los primeros diez textos de la serie abordan una gama compleja de temas que, en su conjunto, contribuyen a la comprensión del funcionamiento de los partidos políticos guatemaltecos y a entender la relación de éstos con el sistema político. En ellos se analizan el marco legal partidario, el desempeño institucional de los partidos, sus prácticas, tanto en periodo electoral como no electoral, entre otros. Estos números permitieron ir plasmando en papel los hallazgos de los primeros años de la investigación que, gracias al apoyo de la Real Embajada de Noruega, realiza el *Área de estudios sociopolíticos* desde 2004.

Los cinco números más recientes de la serie (del 11 al 15), son el resultado de la profundización y ampliación de algunas de las reflexiones expuestas en los diez primeros números; ello es posible gracias al trabajo de más de tres años de recopilación y construcción de bases de datos, así como al proceso de aprendizaje del equipo de investigación del Área y de sus colaboradores cercanos. De ahí que

algunos temas vuelven a aparecer, pero esta vez con información ampliada y/o abordando problemáticas específicas, como es el caso del *transfugismo*. En dicha publicación, Javier Fortín explora y documenta algunas de las razones por las que este fenómeno es tan común en Guatemala, complementando algunos de los planteamientos surgidos del cuaderno número uno. Además, se profundizan y agregan nuevos temas a la lista de estudio, como es el caso de los cuadernos sobre *El voto cruzado* y el de los *jugadores con veto en el Congreso*, que vistos en conjunto, aportan a la profundización del conocimiento sobre las implicaciones de la conformación y funcionamiento del marco legal guatemalteco, es decir, del régimen político. Además del cuaderno sobre el *voto cruzado*, entre los nuevos números hay dos en los que se intenta dar luz sobre las prácticas político partidarias durante la época electoral, antes y durante la campaña electoral y a partir de los resultados electorales. El cuaderno sobre la *reestructuración y vida partidaria en época electoral* analiza algunas de las dinámicas y cambios que experimenta el partido político durante la campaña: desde la estructura de poder del partido hasta la calidad de la democracia que se plasma en las urnas electorales. El último de la serie recoge algunos de los resultados electorales del proceso 2007, intenta descubrir cuáles son las dinámicas inéditas para este proceso y cuáles aquellas que han permanecido a lo largo de los seis procesos electorales "democráticos".



Los temas señalados en cada uno de los textos exploran pequeños fragmentos de la realidad política guatemalteca que, al unirse, permiten análisis más complejos de la forma como se organiza y funciona la sociedad guatemalteca. Por ello, con estas cinco últimas publicaciones, además de los dos objetivos señalados en el primer párrafo, queremos hacer una

contribución al avance del conocimiento sobre el funcionamiento del régimen político guatemalteco y a la construcción de un régimen más democrático, incluyente y justo.

*A. Paola Ortiz Loaiza
Coordinadora,
Área de estudios sociopolíticos*

Partidos políticos y jugadores con veto: un estudio del Congreso y la legislación en Guatemala

I. Resumen¹

Este estudio nació con el propósito de analizar las dinámicas internas en el Congreso de la República y su influencia en el ordenamiento legal del país. Durante el proceso investigativo fue evidente que el Legislativo es un órgano sumamente complejo, que requiere de análisis muy detallados sobre las dinámicas que le dan forma. Sin embargo, como un primer acercamiento, quisimos estudiar la influencia que podía tener el número de diputados y el número de partidos políticos en la aprobación de leyes ordinarias y reformas a leyes (en síntesis, la producción legislativa). Para tal fin, utilizamos un indicador ideado por Markku Laakso y Rein Taagepera en 1979 —el número efectivo de partidos políticos— el cual permite evaluar el peso relativo de los partidos políticos en el Congreso. Así, por ejemplo, durante un período legislativo puede haber tres partidos políticos en el Congreso, pero el número efectivo de los mismos dependerá del porcentaje de curules que cada uno obtenga; si cada uno de los tres partidos tiene un porcentaje igual de curules, el número efectivo será tres; si dos de los partidos unen fuerzas, el porcentaje de asientos quedará repartido entre dos

partidos y el número efectivo se reducirá. La importancia de este indicador radica en que permite evaluar de una manera directa los efectos que el transfuguismo parlamentario ha tenido en la aprobación de leyes y reformas a éstas desde 1986, ya que cambia con los movimientos internos de los diputados. Además, permite ejemplificar la importancia que tiene, para la producción legislativa, la correlación de fuerzas que se da en el Congreso.

En esta misma línea, utilizamos el concepto de *jugador con veto*, ideado por George Tsebelis (2006) para estudiar la correlación de fuerzas no sólo dentro del Congreso, sino también entre el Legislativo y el Ejecutivo. Los jugadores con veto se definen como "(...) actores individuales o colectivos cuyo consentimiento es necesario para lograr un cambio del *statu quo*." (Tsebelis, 2006: 27). Estos jugadores pueden ser de dos tipos: institucionales y partidarios. Los jugadores institucionales con veto son aquellos que se encuentran establecidos por la Constitución Política. Para el caso guatemalteco, la aprobación de leyes ordinarias por mayoría absoluta (cincuenta por ciento, más uno) debe hacerse con el consentimiento del Congreso y del presidente de la República,² por lo que

- 1 Entre todas las personas a quienes debemos gran parte de esta investigación, quisiéramos agradecer a algunas sin cuyos consejos o lecturas no habríamos podido encontrar asideros más firmes para nuestro trabajo. Así, agradecemos a Gustavo Herrarte por sus críticas metodológicas y teóricas durante el proceso investigativo; a Luis Fernando Mack, por sus valiosos aportes y lecturas obligadas; a Mario López, por su inmensa colaboración relacionada con los aspectos históricos de las dinámicas partidarias dentro del Congreso de la República; al personal de la Biblioteca del Congreso, que nos brindara todo su apoyo desde el inicio, a pesar de las tareas titánicas que proponíamos; a Javier Fortín, por brindarnos su base de datos sobre votaciones nominales; y, finalmente, a todas las personas que, de una u otra forma, apoyaron nuestro trabajo.
- 2 La figura del veto está estipulada en la Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 178. Se define como la potestad que tiene el presidente de la República, previa decisión en Consejo de Ministros, de devolver al Congreso de la República un proyecto de ley, antes de su sanción y publicación. Además, se establece que una ley no puede ser vetada parcialmente.

el número de jugadores institucionales con veto es de dos. Sin embargo, la correlación de fuerzas en el Congreso puede transformar este número, ya que puede convertir a un jugador institucional con veto en un jugador partidario con veto, el otro tipo de jugador con veto.

Los jugadores partidarios con veto son aquellos determinados por las dinámicas políticas. Las alianzas y fraccionamientos que se han dado en el Congreso desde 1986 han hecho que el total de jugadores con veto varíe año con año para la aprobación de leyes y reformas a leyes por mayoría absoluta, transformando, en algunos casos, el total de jugadores institucionales con veto, de dos a uno. No obstante, es necesario aclarar que no todas las alianzas son tomadas en cuenta en el análisis, ya que un requerimiento para que una alianza pueda ser considerada para modificar el número de jugadores con veto es que los partidos sean disciplinados. Por lo mismo, llevamos a cabo un cálculo de la disciplina partidaria desde 1994 a la fecha. Aunque ésta ya había sido calculada en estudios anteriores (Cf. Brown, Harry, s/f), lo nuevo en nuestro análisis es que la calculamos tomando como base a los diputados que conformaban los distintos partidos en sus respectivos años, y no al partido político, como generalmente se suele hacer. Así, en lugar de calcular la disciplina de un partido político específico en un año, calculamos la disciplina de cada uno de los diputados en el Congreso, cada año. Con los resultados obtuvimos una media para cada partido —la media de las disciplinas de los diputados que lo conformaban—, la cual constituyó, al final, el puntaje de disciplina partidaria utilizado en el análisis.

Los resultados muestran que, efectivamente, existe una correlación negativa entre el número de diputados, el número de partidos políticos, el número efectivo de partidos políticos, el número de jugadores con veto y la producción legislativa. Sin embargo, esta co-

relación es mayor en la aprobación de reformas a leyes, no así en la aprobación de leyes. Aunque en un primer instante la correlación negativa entre jugadores con veto y producción legislativa parecería que contradice los estudios de Tsebelis —pues él ha encontrado una correlación positiva entre el número de jugadores con veto y la producción legislativa total, y una correlación negativa entre el número de jugadores con veto y la aprobación de leyes importantes—, un segundo análisis saca a luz el hecho de que este resultado indica que el concepto de “ley importante” varía de país en país. En algunos, podría considerarse como “leyes importantes” aquellas que producen cambios completos y generales en el *statu quo*; mientras que otros podrían considerar importantes aquellas que producen cambios incrementales en el *statu quo*. Esta variación conceptual se debe, en parte, a la cantidad de jugadores con veto que intervenga en las decisiones políticas. En el presente estudio argumentamos que las reformas a las leyes son consideradas más “importantes” en Guatemala, debido a que la aprobación de leyes conlleva un mayor esfuerzo y trabajo. Además, argumentamos que esta adjudicación de importancia no sólo se debe a la cantidad de jugadores con veto, sino a la cantidad de partidos políticos en el Congreso.

El estudio está organizado de la siguiente manera: primero, explicamos el papel del Congreso de la República y su marco regulatorio; segundo, hacemos un análisis longitudinal de la producción legislativa en Guatemala, desde 1986 a la fecha; como tercer punto planteamos nuestras hipótesis correlacionales, utilizando las variables que describimos anteriormente; luego, como cuarto punto explicamos la metodología y los datos obtenidos; como quinto punto mostramos los resultados de nuestro análisis y hacemos una discusión sobre los mismos; y, por último, presentamos algunas conclusiones y recomendaciones para continuar con este tipo de estudio.

II. El Congreso de la República

El Congreso de la República constituye uno de los tres poderes a los que el pueblo delega su soberanía, en este caso, para llevar a cabo las funciones legislativas. La Constitución Política le concede la potestad legislativa por excelencia. Este órgano se compone por diputados representantes de la voluntad popular a través de distintos partidos políticos, quienes son electos por medio del sufragio universal y secreto para un período de cuatro años. El sistema que se utiliza para la designación de dichos representantes es el de distritos electorales y lista nacional; cada uno de los departamentos de la República constituye un distrito electoral; el municipio de Guatemala forma el distrito central y los otros municipios del departamento homónimo constituyen el distrito de Guatemala. Por cada distrito electoral debe elegirse como mínimo a un diputado, pero la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece un número adicional de diputados que corresponderá a cada distrito, de acuerdo con el total de su población. El equivalente al 25 por ciento de diputados distritales será electo directamente, como diputados por lista nacional, y el 75 por ciento restante por medio de la lista distrital. La ley y su reglamento establecen los procedimientos por medio de los cuales se lleva a cabo la designación de curules por lista nacional y por distrito. La fórmula d'Hondt³ de representación proporcional es la

que se utiliza para las designaciones por lista nacional; el sistema de planillas distritales o departamentales se utiliza para adjudicar las curules por distrito. Cada distrito electoral tiene derecho a elegir un diputado, y uno extra por cada 80,000 habitantes.

La Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley Electoral y de Partidos Políticos (decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente) y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo (decreto 63-94) constituyen el marco jurídico por medio del cual se rigen las funciones y obligaciones del Organismo Legislativo. La Constitución establece los fundamentos principales en los que se inspira el desempeño del Organismo Legislativo, las prerrogativas de los diputados, los requisitos para desempeñar el cargo de diputado, las prohibiciones e incompatibilidades, las atribuciones y el procedimiento de formación y sanción de la ley. Por su parte, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo desarrolla de manera más detallada los principios, potestades y funciones del Congreso de la República; establece sus órganos, división interna, sistema para tomar decisiones, entre otros. El funcionamiento de las distintas bancadas que conforman el Congreso de la República es regido por los principios y normas desarrollados por los estatutos internos de cada partido político, así como por todas aquellas prácticas y costumbres inherentes a cada bancada.

3 La fórmula d'Hondt forma parte de los sistemas de Representación Proporcional (RP) que utilizan alguna fórmula para repartir puestos. D'Hondt consiste en dividir el total de votos entre el número de escaños posibles, uno por uno. Es decir, por ejemplo, si un departamento tiene derecho a cinco candidatos para diputado, el total de votos de cada partido político será dividido entre uno; luego, entre dos, tres, cuatro y, por último, entre cinco. Al final, se escogen los primeros cinco números más grandes y al partido o partidos que los tengan se le(s) otorga(n) los puestos. Las otras dos fórmulas son las de Saint-Laguë y la de Saint-Laguë modificada, las cuales son similares a la fórmula d'Hondt, sólo que en lugar de dividir entre uno, dos, tres, cuatro, etc., se divide entre uno, tres, cinco, siete, etc., y uno, cuatro, tres, cinco, siete, etc., respectivamente. Los sistemas de mayoría simple son los que otorgan la victoria al candidato que obtiene la mayor cantidad de votos. Los sistemas de mayoría absoluta son los que otorgan la victoria al candidato que obtenga la mitad más uno (50+1) de los votos. Por último, las Cuotas Repartidoras (CR) se utilizan para determinar la cuota mínima de votos que un partido debe obtener para tener derecho a un puesto. La de Hare es la más sencilla, la cual consiste en dividir el total de votos válidos entre el total de puestos que existan; la de Droop consiste en dividir el total de votos válidos entre el total de puestos que existan más uno; y la de Imperiali consiste en dividir el total de votos válidos entre el total de puestos que existan, más dos. Para más información sobre sistemas electorales, véase: Colomer, Josep M. (2004) *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo*. Gedisa, 256 pp.

La potestad legislativa del Congreso consiste en la capacidad de emitir y reformar leyes conforme los procedimientos establecidos, tanto en su Ley Orgánica como en la Carta Magna. Existen dos sistemas por medio de los cuales el Congreso de la República debe tomar decisiones: la Constitución Política de la República de Guatemala establece que la mayoría de sus resoluciones debe ser tomada por medio del sistema de mayoría absoluta,⁴ es decir, el voto favorable del cincuenta por ciento más uno del total de diputados. Sin embargo, también establece que en algunos casos especiales exigidos por la ley, se utilizará el sistema de mayoría calificada, es decir, la votación a favor de las dos terceras partes del total de diputados. Existen, por lo menos, once casos establecidos por la Constitución en los que se exige la mayoría calificada, entre los que podemos mencionar los siguientes: creación o supresión de entidades descentralizadas y autónomas; ratificación del voto de falta de confianza a los ministros de Estado, luego que el presidente no lo acepte; aprobación o reforma de leyes constitucionales; declaración de una iniciativa de ley de urgencia nacional; convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente; aprobación de reformas a la Constitución Política de la República, entre otras.

III. Producción legislativa

a. Breve recuento de la nomenclatura legislativa⁵

La legislación guatemalteca ha sufrido diversos cambios que reflejan mucho de la historia del país. La sistematización de la legislación guatemalteca inicia en el año 1871, pues du-

rante el período comprendido entre 1821 y 1871 no existe una recopilación en materia legal en el país. Simultáneamente, se inicia un proceso de reforma legal con la promulgación del Código Civil, el Código Penal, el Código Militar y una Constitución Política, además que se publican las leyes en un documento llamado *Recopilación de Leyes*.

Durante la época comprendida entre el Gobierno de Justo Rufino Barrios y el de Jorge Ubico, las leyes de observancia general se promulgaban como "Decretos Gubernativos", los cuales, en el tiempo de Ubico, debían ser aprobados por la Asamblea Legislativa, a la cual se le llama hoy Congreso de la República de Guatemala. Asimismo, durante este período existían otros decretos como los "Decretos de la Asamblea Legislativa", los "Decretos Legislativos", los "Decretos de la Asamblea Nacional Constituyente" o "Decretos de la Constituyente". Es a partir de 1944, durante el período de la Revolución de Octubre, cuando se emitieron decretos con el nombre de "Decretos de Junta Revolucionaria de Gobierno por el Triunvirato"; durante el gobierno del Dr. Juan José Arévalo se cambia el nombre de la Asamblea Legislativa por el de Congreso de la República de Guatemala.

En la época de la contrarrevolución, específicamente durante el Gobierno *de facto* de 1954, se emiten decretos con el nombre de "Decretos de la Junta de Gobierno", y de 1956 a 1963, los decretos pasan a llamarse "Decretos del Congreso". Durante el Gobierno del coronel Enrique Peralta Azurdia, los decretos emitidos comenzaron a denominarse "Decretos Leyes", utilizándose, para su sistematiza-

4 Es necesario aclarar que, aunque en otros países y en otros sistemas se conoce a la *mayoría simple* como el voto favorable del cincuenta por ciento más uno de los diputados, y a la *mayoría absoluta* como el voto a favor de las dos terceras partes del Congreso, la Constitución Política de la República de Guatemala establece que la *mayoría absoluta* es aquella en la cual el voto favorable de los diputados suma el 50 por ciento más uno, y que la *mayoría calificada* es aquella donde existe el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados del Congreso. A lo largo de este estudio utilizaremos la nomenclatura de la Constitución Política de la República.

5 El recuento de la nomenclatura legislativa guatemalteca fue proporcionado por el personal de la Biblioteca del Congreso de la República de Guatemala, en un valioso documento elaborado por ellos mismos.

ción, una numeración correlativa del 1 al 473. Luego, en 1965 se promulga otra Constitución Política; para el año 1966 se emitían decretos con el nombre de “Decretos de la Asamblea Nacional Constituyente”, los cuales daban vida a leyes con jerarquía constitucional. Asimismo, durante el mismo período se emiten “Decretos del Congreso”, aunque a partir de 1969 se comienza a utilizar una nueva numeración, la cual perdura hasta nuestros días, en donde se utilizan dos números separados por un guión; los primeros dígitos antes del guión se refieren al número correlativo de decreto y los dos dígitos después del guión se refieren al año de su emisión.

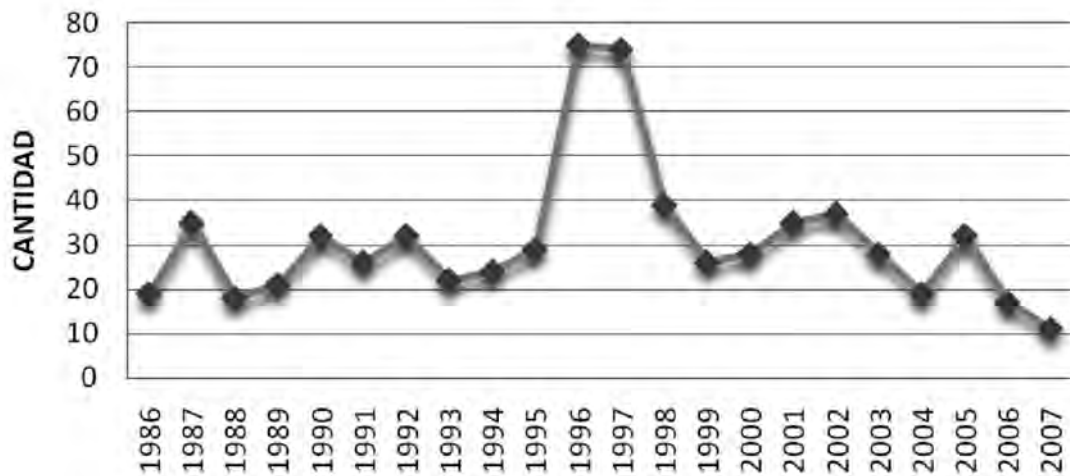
Por último, en el período del Triunvirato de 1982 se emitieron “Decretos de la Junta de Gobierno”; sin embargo, cuando el general Efraín Ríos Montt asumió la presidencia de la República, se

emitieron “Decretos Leyes”, nomenclatura utilizada hasta el 13 de enero de 1986. Desde el 14 de enero de 1986, hasta la fecha, los decretos emitidos se llaman “Decretos del Congreso”.

b. Aprobación de leyes y reformas a leyes por mayoría absoluta

Puesto que una ley ordinaria y una reforma a ley ordinaria tienen los mismos requerimientos para su aprobación (es decir, la mayoría absoluta del total de diputados que integran el Congreso debe aprobarla), el análisis que mostramos a continuación se refiere tanto a la producción de leyes y reformas, como a las reformas solamente. De 1986 a 2007, la producción legislativa —en este caso, la aprobación de leyes ordinarias y de reformas a leyes ordinarias en el Congreso de la República— ha sido como se muestra en la gráfica 1.

GRÁFICA 1
Cantidad de leyes y reformas por año (1986-2007)



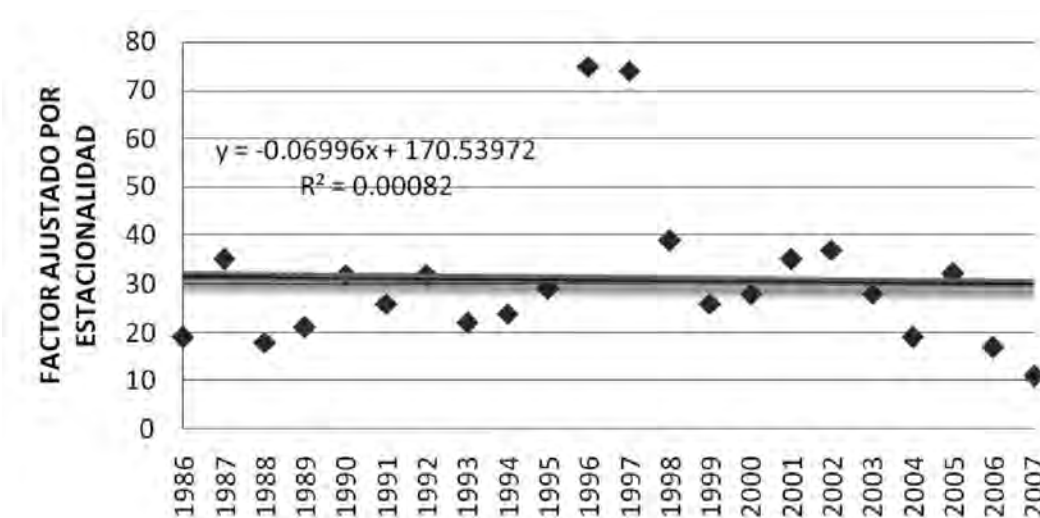
Elaboración propia con datos de la Biblioteca del Congreso de la República.

Aparentemente, no existe ningún rasgo que nos indique que la aprobación de leyes y de reformas haya seguido un patrón de comportamiento desde 1986. Sin embargo, lo que sí puede verse es que durante el período comprendido entre los años 1996 y 1998 —período de Gobierno del Partido de Avanzada Nacional, PAN— es cuando se ha producido la mayor cantidad de leyes y reformas a leyes. En un porcentaje alto, las leyes aprobadas durante este tiempo fueron principalmente relacionadas con la protección ambiental, el desarrollo y promoción de la cultura y la protección de personas vulnerables (niñez, tercera edad, jóvenes). También existe un porcentaje considerable de leyes financieras y monetarias, además de algunas leyes relacionadas con los Acuerdos de Paz. Vale la pena mencionar que durante este período se aprobaron leyes de importancia para el país como: Ley de Tele-

comunicaciones, Ley de Probidad y Responsabilidad, Ley de Armas y Municiones, Ley del Mercado de Valores y Mercancías, Ley de Reconciliación Nacional, Ley de Tránsito, Ley de Vivienda, Ley de lo Contencioso Administrativo, Código de Salud, Ley de Minería, Ley de la Policía Nacional Civil, Ley del Organismo Ejecutivo, Ley Orgánica del Presupuesto, Ley de la Superintendencia de Administración Tributaria, Ley de Derechos de Autor y Ley de Migración, entre otras.

Aparte de lo anterior, la producción legislativa no ha seguido una tendencia observable, como lo muestra la gráfica 2. Al realizar un ajuste de estacionalidad⁶ podemos observar que, aunque la tendencia se ha mantenido levemente negativa con un valor de -0.07 , el valor del coeficiente de determinación (R^2)⁷ es de $.00$, lo cual es indicativo de la ausencia de correlación entre años y producción legislativa.

GRÁFICA 2
Tendencia de producción legislativa (1986-2007)



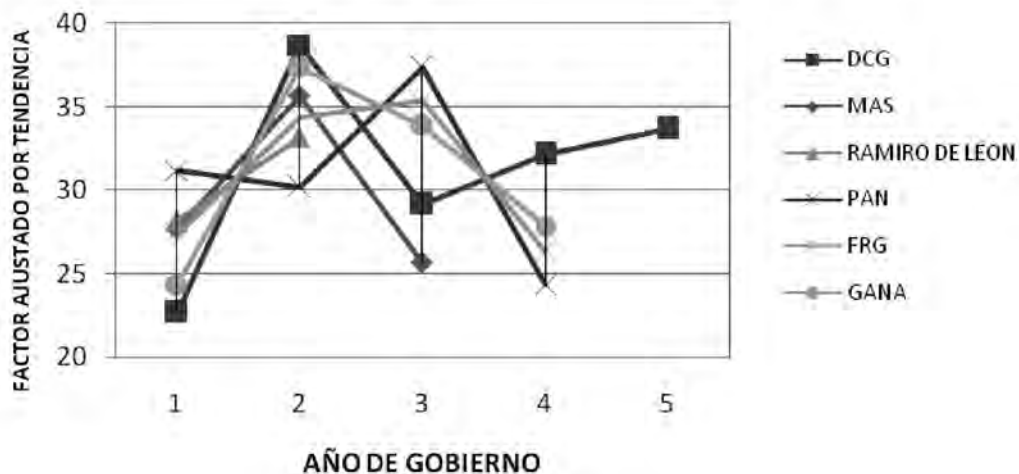
Elaboración propia con datos de la Biblioteca del Congreso de la República.

6 El ajuste de estacionalidad y el ajuste de tendencia, a los cuales hacemos referencia más adelante, son procedimientos estadísticos aplicados a una serie de datos históricos que permiten analizar de una mejor manera su tendencia y estacionalidad. Para una explicación del procedimiento, remitirse a: Gupta, Dipak, 2001.
7 El coeficiente de determinación (R^2) indica qué tanto de la variación de x puede ser explicada por la variación en y .

Por otro lado, para analizar si la producción legislativa ha variado por año de Gobierno, llevamos a cabo un ajuste de tendencia con el objetivo de poder visualizar mejor la estacionalidad de las leyes. La estacionalidad del proceso legislativo nos mostraría si existe algún patrón en el proceso de aprobación de leyes y reformas en el Congreso; se evidenciaría, también, la existencia de fluctuaciones anuales observables que pudieran indicarnos durante qué año es que la mayoría de leyes ha sido aprobada. Así, podemos observar, en la gráfica 3, que ha sido durante el segundo año de Gobierno cuando la mayoría de leyes y modificaciones ha sido aprobada; aunque también durante el tercer año de Gobierno ha habido una aprobación significativa de leyes y reformas, no obstante, menor a la del primero. Esto podría deberse, en primer lugar, al hecho de que en el primer año las fuerzas le-

gislativas generalmente se encuentran en una fase de definición; en segundo lugar, obtienen escaños algunos diputados sin experiencia legislativa, que desconocen los procedimientos, las agendas y proyectos que la anterior legislatura dejara pendientes; y, en tercer lugar, el tiempo promedio para la aprobación de una iniciativa de ley es largo. En lo que respecta al cuarto año, por ser un año electoral, los diputados, en su mayoría, desean reelegirse; por ello dedican la mayor parte de su tiempo a hacer labor proselitista, o bien, a aprobar proyectos que contribuyan a mejorar su perfil, en aras de la reelección. Esto pudo observarse en las elecciones generales de 2007, en las que 118 de 158 diputados buscaron la reelección (lo que equivale al 75 por ciento del total de diputados). De éstos, sólo 68 lograron reelegirse.

GRÁFICA 3
Estacionalidad de producción de leyes y reformas (1986-2007)



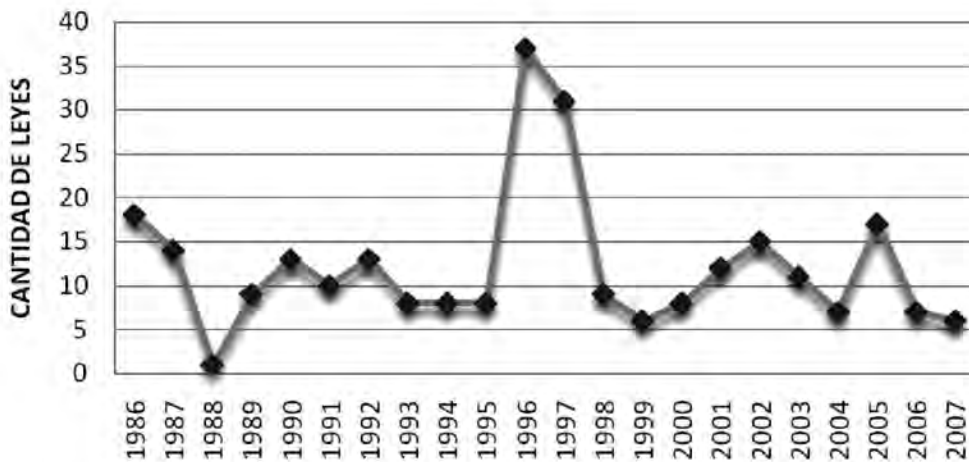
Elaboración propia con datos de la Biblioteca del Congreso de la República.

Sin embargo, pese al hecho de que tanto las reformas como las leyes requieren la aprobación de la mayoría absoluta (50+1 de los diputados), el hecho es que no son valoradas por igual. En efecto, es más difícil y más trabajosa la aprobación de un proyecto de ley, pues se requiere de un análisis mucho más detallado y más largo de cada uno de los artículos que lo componen. En contraste, las reformas muchas veces se reducen a la modificación o adhesión de artículos. Además, una reforma de ley difícilmente puede llegar a establecer cambios sustantivos en el *statu quo*, a diferencia de una ley. Así, llevamos a cabo un análisis longitudinal sólo de las leyes que han sido aprobadas por el Congreso de la República, dejando a un lado las reformas, con el ánimo de explorar cuál ha sido la tendencia y estacionalidad observable.

Lo que puede observarse en la gráfica 4 es que la aprobación de leyes por mayoría absoluta fue mayor durante el Gobierno del PAN (período comprendido entre 1996 y 1999). Asimismo, durante el Gobierno de la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), específicamen-

te en 1988, sólo fue aprobada una ley: la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado. Durante el segundo año de Gobierno del Frente Republicano Guatemalteco (FRG) y de la Gran Alianza Nacional (GAN), se aprobó una cantidad de leyes mayor a la de los demás períodos. Durante 2002 (segundo año de Gobierno del FRG), la producción legislativa se concentró en leyes financieras y de fortalecimiento municipal, entre las que podemos mencionar: Ley de Bancos y Grupos Financieros, Ley del Banco de Guatemala, Ley Monetaria, Código Municipal, Ley de Descentralización, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Ley de la Contraloría de Cuentas, Ley en Materia de Antejui-cios, entre otras. Por su parte, la producción legislativa durante 2005 (segundo año de la GANA) se concentró en temas como la seguridad alimentaria, la protección del patrimonio cultural, el tema ambiental y la emisión de leyes "de importancia nacional" como la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, la Ley del Registro de Información Catastral, Ley del Registro Nacional de Personas y la Ley de la Dirección de Inteligencia Civil.

GRÁFICA 4
Cantidad de leyes emitidas por año (1986-2007)

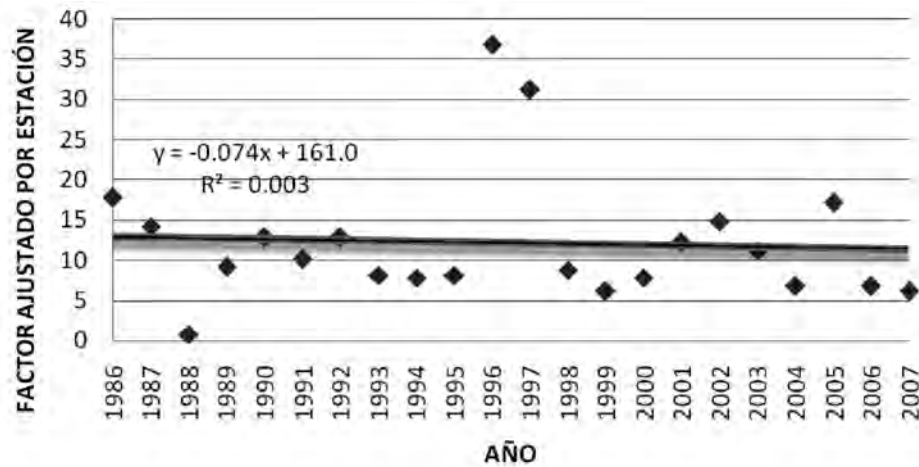


Elaboración propia con datos de la Biblioteca del Congreso de la República.

Siguiendo un proceso igual al que utilizamos con las leyes y reformas, llevamos a cabo un ajuste de estacionalidad para observar la tendencia que ha seguido la aprobación de leyes desde 1986. Como se puede observar en la gráfica 5, de nuevo, la producción legislativa ha seguido una tendencia negativa leve pero no significativa, pues el valor del coeficiente de determinación (R^2) es de .00.

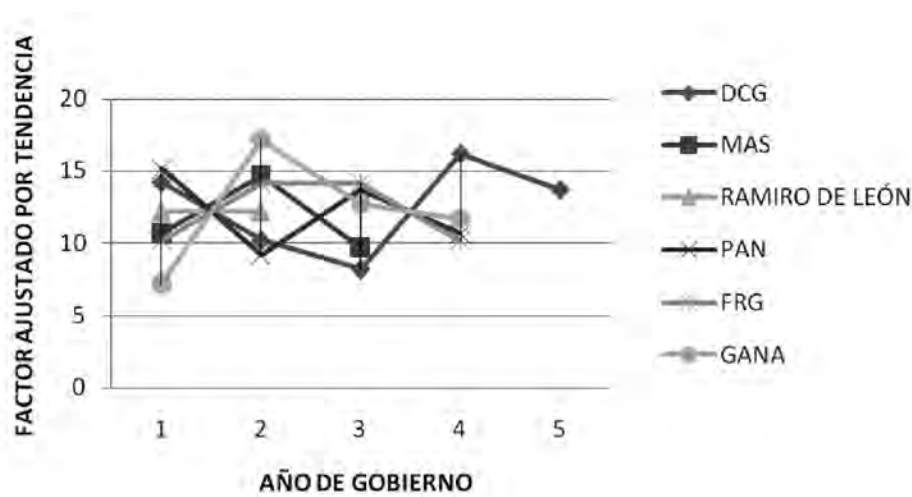
De igual manera, al hacer un ajuste de tendencia para observar la estacionalidad de la aprobación legislativa en el Congreso de la República, podemos ver que la mayoría de leyes ha sido aprobada durante el segundo año de Gobierno, aunque esta vez el patrón observable no es del todo claro, ya que durante el tercero y cuarto años se ha aprobado una cantidad similar de leyes por mayoría absoluta. (Gráfica 6)

GRÁFICA 5
Tendencia de producción legislativa sin reformas (1986-2007)



Elaboración propia con datos de la Biblioteca del Congreso de la República.

GRÁFICA 6
Estacionalidad de producción de leyes sin reformas (1986-2007)



Elaboración propia con datos de la Biblioteca del Congreso de la República.

IV. Hipótesis

Para poder estudiar las dinámicas dentro del Congreso y su relación con la producción legislativa de una manera sistemática, empleamos algunos conceptos utilizados en estudios comparativos de sistemas políticos. Sin embargo, nuestra investigación podría considerarse un estudio longitudinal, ya que abarca el período comprendido entre 1986 y 2007, por lo que la comparación con otros países quedará relegada para futuras investigaciones.

Nuestro interés se centró en las dinámicas internas generadas dentro del Congreso y su relación con la producción legislativa. Nos enfocamos específicamente en las leyes aprobadas por mayoría absoluta y en reformas a leyes que fueron aprobadas de la misma manera. Dado que el Congreso está básicamente formado por diputados, nuestro primer acercamiento fue por esa vía. Establecimos como *primera hipótesis* que el número de diputados que conforma el Congreso estaría correlacionado negativamente con la producción legislativa. La lógica detrás de esto es simplemente que, a medida que aumente el número de diputados, éstos se verán confrontados con una mayor dificultad para llegar a consensos, por lo que la producción legislativa se verá reducida.

De igual manera, como *segunda hipótesis* establecimos que el número de partidos políticos que conforman el Congreso de la República estaría correlacionado negativamente con la producción legislativa, utilizando la misma lógica de la primera hipótesis: mientras aumente el número de partidos, habrá una mayor dificultad para alcanzar acuerdos. Sin embargo, dado que nos enfocamos en leyes aprobadas por mayoría absoluta, y tomando en cuenta que en algunos casos encontramos partidos

políticos formados por uno o dos diputados, decidimos utilizar un índice que nos permitiera medir la relación entre los partidos políticos con más diputados y la producción legislativa. Así, como *tercera hipótesis* establecimos que el *Número Efectivo de Partidos Políticos (NEPP)* estaría correlacionado negativamente con la producción legislativa, siguiendo la misma lógica de las dos hipótesis anteriores. El NEPP es una medida ideada por Markku Laakso y Rein Taagepera en 1979; indica la cantidad de partidos políticos “significativos” dentro de un Congreso. Para medirlo se utiliza la fórmula:

$$N = (\sum P_i^2)^{-1},$$

En donde N es el NEPP y P es el porcentaje de puestos dentro del Congreso para un partido i (Taagepera y Shugart, 1993).

Este índice permite ponderar el peso relativo de cada uno de los partidos políticos que conforman el Congreso. Por ejemplo,⁸ si un Congreso está conformado por tres partidos con el mismo porcentaje de diputados (33% cada uno), entonces el NEPP será igual a 3. Si, por otro lado, uno de los partidos gana diputados durante el período de Gobierno, haciendo que la distribución cambie a 50%, 40% y 10% de curules para cada partido, el NEPP será igual a 2.38; el peso relativo de cada uno de los partidos hará que el NEPP disminuya, pues éste reflejaría la nueva distribución de asientos.

Por último, como *cuarta hipótesis* establecimos que el número de *jugadores con veto (JCV)* que intervienen en la aprobación de una ley estaría correlacionado positivamente con la producción legislativa. La *teoría de los jugadores con veto*⁹ ha sido desarrollada por George Tsebelis (2006), con el fin de establecer un mecanismo para estudiar sistemas políticos de distinta naturaleza. Entre otros resultados, se

8 Ejemplo tomado de Mainwaring y Shugart (2002).

9 Para una explicación completa de la teoría de jugadores con veto, ver: Tsebelis, George (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, 409 pp. En el presente estudio nos centraremos sólo en aquellos aspectos de la teoría que utilizamos, así como en las modificaciones que hicimos.

enfoca en la producción legislativa de los países y en los factores que la determinan, proponiendo el argumento central siguiente:

(...) con el propósito de cambiar políticas —o, como diremos aquí en adelante, para cambiar el *statu quo* (legislativo)—, un cierto número de actores individuales o colectivos tiene que estar de acuerdo con el cambio propuesto. Llamaré *jugadores con veto* a tales actores. (Tsebelis, 2006: 2).

Sin embargo, estos actores se encuentran inmersos en un entramado institucional que de una u otra forma limita sus acciones, por lo que los resultados políticos se pueden ver como producto de dos factores: las preferencias de los actores que están involucrados en el proceso y las instituciones predominantes. Puesto que la identidad de los actores y sus preferencias varían con el tiempo —mientras que las instituciones son más estables—, los resultados políticos varían dependiendo de quién controla el poder político y dónde está ubicado el *statu quo*¹⁰ (Tsebelis, 2006). Considerando que conocer las preferencias de los actores es una tarea complicada e incluso cuestionable desde el punto de vista empírico, el análisis se concentra en las instituciones predominantes, específicamente en las reglas que regulan la elección de los diputados y el comportamiento de los mismos dentro del Congreso. El enfoque recae, entonces, en los siguientes procesos, generalmente regulados por el marco legal del país estudiado: ¿cómo son seleccionados los jugadores con veto?; ¿quiénes son los jugadores con veto?; ¿quién controla la agenda legislativa?; ¿bajo qué reglas decide cada uno de los jugadores con veto? La idea es que la teoría funcione para analizar distintos sistemas políticos, dejando a un lado las distincio-

nes clásicas que dividen los análisis políticos en sistemas duales: presidencial y parlamentario, unicameral y bicameral, unipartidista y multipartidista, entre otros. No obstante, su aplicación puede ser útil también para hacer análisis longitudinales de un país, como veremos a continuación.

Así, a pesar de las diferencias entre sistemas, puede decirse que todos cumplen con una característica común: tienen un número de jugadores con veto que determinan, hasta cierto punto, el rumbo político del país. Los jugadores con veto se definen como "(...) actores individuales o colectivos cuyo consentimiento es necesario para lograr un cambio del *statu quo*." (Tsebelis, 2006: 27). Estos jugadores pueden ser de tipo *institucional* (jugadores institucionales con veto), cuando son determinados por la Constitución Política, y de tipo *partidario* (jugadores partidarios con veto), cuando son determinados por las dinámicas políticas. Utilizando elementos de la teoría de juegos, el autor llega a la conclusión de que *el número de jugadores con veto y su distancia ideológica* afectarán la estabilidad de las políticas (la estabilidad del *statu quo*). Así, mientras más jugadores con veto haya en un sistema político, y mientras más polarización ideológica exista entre ellos, más difícil será realizar cambios en el *statu quo*, lo cual se verá reflejado en la *calidad* del ordenamiento legal: en sistemas donde predomine un número alto de jugadores con veto, habrá un menor control de la agenda; por lo tanto, la cantidad de leyes *importantes* será menor a la cantidad *total* de leyes, produciendo una *inflación legislativa*. (Tsebelis, 2006: 4).

10 Tsebelis hace su análisis en un espacio euclidiano de dos dimensiones, por lo que el *statu quo* o la posición de una ley en determinado momento, por ejemplo, pueden verse como un punto en un plano cartesiano.

V. Metodología y datos

a. Partidos políticos y jugadores con veto

Para poder llevar a cabo el estudio recopilamos el número de diputados de 1986 a 2007,¹¹ en el Congreso de la República. Con los datos obtenidos pudimos determinar el Número Efectivo de Partidos Políticos (NEPP) dentro del Congreso y el Número Efectivo de Partidos Políticos Electoral (NEPPE), desde 1986 hasta la fecha.¹²

Asimismo, con los datos determinamos el total de jugadores con veto (JCV) para cada año, utilizando el procedimiento establecido por Tsebelis. También nos basamos en entrevistas no estructuradas realizadas a distintos ex diputados y diputados actuales, así como en la bibliografía relacionada con el tema. Por lo tanto, para poder determinar el número de jugadores con veto de una manera empírica, el procedimiento consta de tres pasos: el primero es determinar el número de jugadores institucionales con veto que son determinados por la Constitución; el segundo es determinar el número de jugadores partidarios con veto; y el tercero es eliminar jugadores partidarios con veto redundantes. Estos últimos son aquellos jugadores con veto con una postura ideológica igual o similar, por lo que su agregación no afecta la estabilidad de las políticas. Al

contrario, jugadores con veto con distancias ideológicas grandes aumentarán la estabilidad de las políticas y harán más difícil el cambio del *statu quo*.

En los casos más sencillos de Guatemala, para determinar el total de jugadores partidarios con veto fue necesario analizar, dentro de la estructura del Congreso año con año, cuáles partidos poseían mayoría absoluta (es decir, 50 por ciento más 1 del total de diputados, pues se analizaban las leyes que se aprueban de esa manera). Esto nos permitiría analizar si ese partido era o no *disciplinado*; si el Congreso poseía un partido con mayoría absoluta pero no era disciplinado, no podía ser considerado como jugador con veto, por lo que el Congreso continuaba siendo el jugador institucional con veto, junto al presidente. Ahora bien, si el Congreso tenía un partido disciplinado con mayoría absoluta, entonces el Congreso ya no era el jugador con veto y el título pasaba al partido político, el cual se transformaba en jugador partidario con veto, junto al presidente.

Aunque tiene un significado más general (como el acatamiento de los estatutos partidarios por los afiliados de cada organización política), la disciplina partidaria también alude al comportamiento que los diputados muestran durante el desarrollo de su labor legislativa. Una bancada de un partido político disciplina-

11 Debido a la dificultad que conlleva la recopilación del número de diputados de los partidos políticos y el total de leyes aprobadas por mayoría absoluta desde 1986, se emplearon diversas fuentes. Primero, para la cantidad de diputados utilizamos los datos de la Biblioteca del Congreso de la República; para el período comprendido entre 1986 y 1997, utilizamos las *Memorias de Diputados*; para los años 1998, 2001, 2003, 2005 y 2006 utilizamos listas de diputados proporcionadas por la Biblioteca del Congreso; para los años 1999 y 2000 utilizamos la *Memoria de Labores del Congreso* de los respectivos años, así como la *Memoria del Tribunal Supremo Electoral* de 2000. Asimismo, para la recopilación de los datos electorales se utilizaron diferentes memorias del Tribunal Supremo Electoral (de 1986 a 2003). Tuvimos que cerciorarnos de algunos datos de 2006, comparándolos con los datos del artículo "Transfuguismo político" de Pedro Trujillo, publicado en la revista electrónica *La Opinión* (2006), y con el estudio "...del Partido, por el Partido y para el Partido: un estudio del Congreso y de los diputados al Congreso de la República de Guatemala" de Javier Fortín. Segundo, para la recopilación del total de leyes por mayoría simple aprobadas desde 1986 a la fecha utilizamos los datos proporcionados por la Biblioteca del Congreso de la República, así como la página *web* del Congreso de la República de Guatemala y bibliografía relacionada con el tema.

12 La distinción entre el NEPP y el NEPPE es la siguiente: el NEPP se calcula a partir de los porcentajes de puestos dentro del Congreso en cada año, mientras que el NEPPE se calcula a partir de los porcentajes de votos de cada partido al inicio del período. El NEPPE lo utilizamos más adelante para comparar cuál es el número efectivo de partidos políticos resultante de las elecciones y cuál es el número de partidos políticos que efectivamente llega al Congreso.

do es aquella que discute la postura colectiva que tomará con respecto a determinado tema y, luego, durante la discusión en el pleno legislativo, todos y cada uno de sus miembros votan en el mismo sentido.

Se suelen utilizar los términos 'disciplina' y 'cohesión' como sinónimos uno del otro. Sin embargo, es importante hacer una distinción entre ambos. La cohesión partidaria se refiere a la diferencia de posiciones en un partido antes de una discusión, mientras que la disciplina partidaria se refiere a la capacidad del partido de controlar los votos de sus miembros dentro del Congreso (Tsebelis, 1995). En un estudio llevado a cabo sobre la disciplina partidaria en el Congreso de la República de Guatemala, Harry Brown distingue ambos significados diciendo que se habla de cohesión cuando los miembros de un grupo trabajan unidos para lograr objetivos colectivos, coincidiendo en los medios para lograrlo, mientras que la disciplina partidaria es:

(...) una manera de cohesión en la que los seguidores regularmente aceptan y actúan bajo el mandato del líder o líderes [lo cual implica] la disponibilidad de maneras y medios que tiene el líder para llevar a los miembros recalcitrantes a aceptar y actuar bajo su mandato. (Ozbudun, 1970: 305; en Brown, Harry, 2004:3).

Los casos en los que no había una mayoría dentro del Congreso requieren de otro procedimiento: los jugadores con veto deben obtenerse de la manera anteriormente indicada cuando se hizo referencia a la eliminación de los jugadores con veto redundantes.¹³ Para operar esta regla, Tsebelis utiliza la ideología partidaria como la distancia entre los partidos políticos. Para el caso guatemalteco, esto representaba una clara dificultad, pues los esta-

tutos partidarios no son claros en su definición y los argumentos de los miembros de los partidos son ambiguos al respecto. Aunque existen algunos estudios que hablan sobre la ideología partidaria, no está claro si ésta influye o no en las decisiones que se toman dentro del Congreso.¹⁴ Por lo tanto, decidimos no utilizar la ideología partidaria para determinar cuáles partidos se unían a cuáles, sino usar los datos recopilados en entrevistas a ex diputados y en referencias bibliográficas sobre las dinámicas que se han dado dentro del Congreso desde 1986.

Por otro lado, para calcular la disciplina partidaria utilizamos la base de datos de las votaciones nominales de 1994 a 2000, elaborada por el profesor John Carey,¹⁵ y la base de datos de las votaciones nominales de 2000 a 2006, elaborada por Javier Fortín.

La disciplina partidaria se puede calcular utilizando distintos criterios aplicados a las votaciones nominales.¹⁶ Uno de ellos es la escogencia de un umbral para decidir cuáles votaciones entrarán en el análisis y cuáles no. Así, en estudios de disciplina partidaria en Inglaterra y Estados Unidos se han utilizado sólo las votaciones nominales en las cuales el 90 por ciento de los miembros del partido político más grande se opone al 90 por ciento del segundo partido político más grande dentro del Congreso (Cox, 1987: 21-27; Lowell, 1912, Vol. 11, 71-100, en Mainwaring y Liñán, 1997: 459). Sin embargo, esto puede hacerse en estos países, ya que las bases de datos con las que cuentan son mucho más elaboradas y completas; y, en otros, porque la cantidad de votaciones nominales es muy grande. Por ejemplo, en el estudio llevado a cabo por Scott

13 A esto el autor le llama: "Proposición 1.2 (regla de absorción): si un nuevo jugador con veto D se agrega dentro del núcleo de unanimidad de cualquier conjunto de jugadores con veto previamente existentes, D no tiene efecto sobre la estabilidad [de las] política[s]." (Tsebelis, 2006: 38).

14 Al respecto, ver: Erazo, María Alejandra y López, Mario. (2006). *El quién es quién partidario II: Vida partidaria*. Cuaderno de información política No. 7, Serie de Cuadernos de información política. Guatemala: FLACSO, 30 pp.

15 Carey, John M. [1994-2000.] *Carey data archive*. www.dartmouth.edu/~jcarey.

16 Las votaciones nominales se traducen en inglés como *roll-call votes*; así es como aparecen en la mayoría de estudios revisados.

Mainwaring y Aníbal Pérez Liñán (1997) en el Congreso de Brasil, a pesar de que utilizaron un umbral menor al 90 por ciento comúnmente utilizado, pudieron determinar la disciplina partidaria con 1,021 votaciones nominales tan solo en un año, de 1987 a 1988. Nosotros, por otro lado, contamos solo con 134 votaciones nominales desde 1994 hasta 2006, cifra que se puede considerar pequeña al compararla con la cantidad de votaciones nominales utilizada en otros estudios. Por lo tanto, decidimos no utilizar ningún umbral de votación e incluir todas en el cálculo disciplinario. El total de votaciones nominales para cada año, con el cual calculamos la disciplina partidaria, se muestra en la siguiente tabla:

TABLA 1
Total de votaciones nominales por año
(1994-2006)

Año	Número de votaciones nominales
1994	4
1995	3
1996	10
1997	15
1998	16
1999	1
2000	9
2001	9
2002	2
2003	4
2004	5
2005	42
2006	6

Elaboración propia con base en datos de Fortín (2006) y Carey (2003).

También es importante mencionar que, aunque generalmente se utiliza el partido político para calcular la disciplina partidaria tomando en cuenta el total de votos por partido, en el caso guatemalteco consideramos que la tasa alta de transfugismo hace que este abordaje sea poco preciso, pues no puede asumirse que un partido en un año determinado esté compuesto por las mismas personas tres o cuatro años más tarde. Por lo tanto, decidimos utilizar a los diputados

que integraban los partidos políticos en sus respectivos años y calcular la disciplina partidaria para cada uno de ellos, obteniendo al final una media disciplinaria: el promedio de la disciplina de los diputados que integraban el partido político cada año. Excluimos los partidos conformados por una o dos personas, pues el cálculo de la disciplina partidaria requería que la manera en que había votado un diputado fuera comparada con la manera en que la mayoría de diputados de su partido había votado, lo cual no se aplica en estos casos.

Así, obtuvimos dos formas distintas de disciplina partidaria: una, la Disciplina Partidaria Absoluta (DA), la cual se obtiene dividiendo el total de veces que el diputado votó a favor de su partido entre el total de votaciones nominales que hubo ese año; y dos, la Disciplina Partidaria Relativa (DR), la cual se obtiene dividiendo el total de veces que el diputado votó a favor de la posición de su partido entre el total de votaciones a las que acudió. Ambas resultan útiles para el análisis, pues la DA refleja la disciplina tomando en cuenta las ausencias, lo cual puede considerarse como una falta de disciplina por parte del diputado, y la DR solamente refleja la disciplina de los diputados cuando acuden a la votación, lo cual puede balancear cualquier argumento *a priori* que se haga acerca de las ausencias.

VI. Resultados y discusión

a. Diputados del Congreso de la República

La Constitución Política de la República establece que los diputados que conforman el Congreso son representantes del pueblo y dignatarios de la nación. Por mandato legal son electos en sufragio universal y secreto, por medio del sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años. El sistema de doble circunscripción (nacional y distrital) es utilizado porque garantiza, teóricamente, que los candidatos distritales estén más apegados a la realidad de su localidad,

mientras que la circunscripción nacional aumenta la proporcionalidad del sistema (Torres-Rivas, *et ál.*, 2001). Los distritos electorales son formados por cada uno de los departamentos de la República, a excepción del municipio de Guatemala que forma el distrito central y los otros municipios del mismo departamento que constituyen el distrito de Guatemala. En total hay un número de 23 distritos electorales, y cada uno tiene derecho a elegir a un diputado por el solo hecho de ser distrito. Sin embargo, según la Ley Electoral y de Partidos Políticos, por cada 80,000 habitantes cada distrito tiene derecho a elegir a un diputado más; la determinación de la población distrital se hace por medio de los datos del Instituto Nacional de Estadística (INE). Los diputados electos por lista nacional constituyen el 25 por ciento del total de diputados que conforman el Congreso de la República, mientras el 75 por ciento restante lo constituyen los diputados electos por las listas distritales.¹⁷

El INE ha llevado a cabo tres censos de población desde 1981; en 1981, 1994 y 2002, respectivamente. Con base en los datos de cada uno de estos años se ha calculado el número de diputados que conforman el Congreso de la República, aunque en algunos casos la cifra ha cambiado por situaciones específicas, como veremos más adelante. (Tabla 2)

Durante el período legislativo comprendido entre 1986 y 1990, el Congreso de la República estaba conformado por 100 diputados. Luego, durante el período legislativo comprendido entre 1991 y 1994, el Congreso estuvo conformado por 115 diputados. Aunque en 1994 se llevó a cabo el segundo censo nacional, ese mismo año se realizó la famosa “depuración del Congreso”, luego del autogolpe del ex presidente Serrano Elías. El número de diputados quedó entonces reducido a 80, cifra total oficial hasta las elecciones de 1999. Ya para

TABLA 2
Número de diputados que conforman el Congreso de la República (1986-2007)

Año	Número diputados
1986	100
1987	100
1988	100
1989	100
1990	100
1991	115
1992	115
1993	115
1994	106*
1994 (13SEP)	80
1995	80
1996	80
1997	80
1998	80
1999	80
2000	113
2001	113
2002	113
2003	113
2004	158
2005	158
2006	158
2007	158

Elaborada con base en las memorias de labores del Congreso de la República.

*Aunque el dato oficial era de 115 diputados, en la memoria de labores correspondiente se menciona solo a 106 diputados.

el período legislativo comprendido entre los años 2000 y 2003, el Congreso, con base en los datos del Censo de 1994, estuvo conformado por 113 diputados. La última legislatura, comprendida entre los años 2004 y 2007, estuvo conformada por 158 diputados, basándose en los datos del último censo poblacional del INE llevado a cabo en el año 2002. En las últi-

17 Es importante señalar que este mandato legal es producto de las reformas a la Constitución Política de la República de 1993, y de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1987 y 1990.

mas elecciones, efectuadas en septiembre de 2007, se eligió nuevamente a 158 diputados, utilizando el Censo de 2002.

b. Los partidos políticos

En su libro clásico sobre sistemas de partidos políticos, Duverger (2002) habla sobre el número de partidos políticos y el multipartidismo. Al respecto, dice que muchas veces se confunde este último con la ausencia de partidos, pues no siempre una cantidad alta de los mismos significa que exista un sistema multipartidario. Existen países que tienen un número alto de partidos políticos institucionalizados, que podrían considerarse como países poseedores de sistemas multipartidarios; en cambio, existen otros que tienen un número alto de partidos políticos pero poco institucionalizados, a los que Duverger sitúa en la pre-historia de los partidos:

(...) se coloca en una fase de la evolución general en la que la distinción del bipartidismo y el multipartidismo no se aplica todavía, porque no hay partidos verdaderos. (Duverger, 2002: 256).

Esta visión ha sido criticada por autores como Guillermo O'Donnell, ya que asume una visión evolucionista y lineal de la historia. No

obstante, el hecho de que establezca que algunos países podrían encontrarse en una fase intermedia entre el multipartidismo y la ausencia de partidos, existiendo tanto partidos institucionalizados como otros menos estables, transitorios e incluso efímeros, constituye un enfoque que, según creemos, ilustra muy bien el caso guatemalteco. Por lo tanto, aunque quizás Guatemala no responda enteramente a la característica de poseer un sistema multipartidario en su totalidad, puede resultar interesante el estudio del número de partidos políticos y las derivaciones que de él puedan sacarse, ya que éstas tendrán importantes consecuencias sobre la vida política en general.

Así las cosas, una primera aproximación al tema permite analizar el número de partidos políticos que ha habido al inicio de cada período de Gobierno, a partir de la transición democrática del país. En la siguiente tabla se muestra el Número de Partidos en el Congreso de la República (NUMPART) para cada inicio de período, con lo cual pudimos determinar el Número Efectivo de Partidos Políticos (NEPP) y el Número Efectivo de Partidos Políticos Electorales (NEPPE), para analizar el grado de multipartidismo del sistema.

TABLA 3
Número de partidos políticos, Número Efectivo de Partidos Políticos (NEPP) y Número Efectivo de Partidos Políticos Electorales (NEPPE) Enero de 1986 a enero de 2007

AÑO	NUMPART	NEPPE	NEPP	DIFERENCIA ENTRE NEPPE Y NEPP
1986	9	4.31	3.02	1.29
1991	9	6.41	4.43	1.98
1994 (13 Sep.)	6	--	3.5	
1996	8	4.72	2.96	1.76
2000	6	2.97	2.35	0.62
2004	10	4.27	4.57	-0.3
MEDIA	9.6	4.53	3.47	1.07

Elaboración propia con base en datos de la Biblioteca del Congreso de Guatemala; Trujillo (2006); Fortín (2006); listas de diputados de 1998, 2001, 2003, 2005 y 2006; *Memoria del TSE (2000)* y *Memoria de Labores del Congreso de 1999-2000*. Para NEPPE, memorias del TSE, de 1986 a 2003.

Como se puede observar, la media de partidos políticos que ha iniciado los periodos de Gobierno ha sido de 9.6. Asimismo, la media de NEPPE y de NEPP ha sido de 4.53 y 3.47, respectivamente, por lo que se puede afirmar que el sistema responde a un multipartidismo, aunque con la limitación conceptual antes mencionada. Al observar la diferencia media entre el NEPPE y el NEPP, podemos ver que ésta ha sido de 1.07, lo que indica que el sistema electoral guatemalteco tiene un efecto de disminución de un partido aproximadamente. Por ejemplo, en las elecciones de 1986, aunque un NEPPE de 4.31 fue el resultado de las votaciones generales —del proceso electoral—, el NEPP dentro del Congreso fue de 3.02, es decir, un partido político no llegó a ocupar un porcentaje de curules en el Congreso, a pesar de haber sido electo en los comicios. De igual manera, en las elecciones de 1990, el NEPPE fue de 6.41, pero el NEPP se redujo a 4.43, una disminución de casi dos partidos políticos. Este hecho está relacionado con la forma en que se escoge a los diputados por medio de la Representación Proporcional (RP) con la fórmula d'Hondt, la cual forma parte del sistema electoral guatemalteco. Dada la manera como esta fórmula reparte los escaños entre los partidos que obtienen votos, ya sea en el nivel municipal o en el nacional, se tiende a favorecer a los partidos más grandes y a castigar a los más pequeños.¹⁸ Sin embargo, esto no es un efecto exclusivo de la fórmula d'Hondt pues, en estudios que exploran este fenómeno, Douglas Rae (2005) ha encontrado que todos los sistemas electorales —incluidas las fórmulas de Representación Proporcional— ceden un número de escaños mayor a los partidos más grandes que a los partidos pequeños, y que, generalmente, el partido más grande obtiene, casi siempre, un número de escaños superior a su parte proporcional. Sin embargo, dice, las fórmulas de

RP tienden a atribuir escaños de una manera más equitativa que las fórmulas de mayoría relativa y absoluta.

Asimismo, Arend Lijphart (2005: 113, 121) encuentra que dentro de los sistemas que utilizan fórmulas de RP (d'Hondt, Saint-Laguë y Saint-Laguë modificada), la de d'Hondt está situada en un término medio, ya que es *menos* desproporcional que los sistemas de mayoría relativa y mayoría absoluta, pero *más* desproporcional que los sistemas que utilizan Cuotas Repartidoras (CR) de Hare, Droop o Imperiali. Empíricamente se puede constatar que la fórmula d'Hondt favorece a los partidos políticos grandes y desfavorece a los pequeños, al aplicar la fórmula a los datos de cualquier proceso electoral que se haya llevado a cabo en Guatemala.

Utilizando una tipología modificada para el NEPP de la clasificación de sistemas partidarios de Giovanni Sartori elaborada por Daniel Chasqueti (2000: 330), podemos decir que el sistema de partidos políticos en Guatemala es *multipartidista moderado*. Esta clase de sistema se caracteriza por poseer un bajo grado de polarización ideológica y no más de cuatro partidos relevantes.

TABLA 4
Clasificación de los sistemas de partidos

Sistema de partidos	NEPP
Partido predominante	NEPP < 1.7
Bipartidista	1.8 > NEPP < 2.4
Multipartidismo moderado	2.5 > NEPP < 3.9
Multipartidismo polarizado	NEPP > 4.0

Fuente: Tomado de Chasqueti, 2000.

Los factores del sistema electoral que influyen sobre el sistema de partidos políticos ya han sido estudiados por Duverger, quien llegó a la formulación de su famosa hipótesis:

18 Para un ejemplo de este fenómeno ver: Torres-Rivas, Edelberto, *et ál.*, (2001). *Construyendo la democracia electoral en Guatemala*. Guatemala: FLACSO, 158 pp.

(1) un voto de mayoría en una vuelta conduce a un sistema bipartidista; (2) la representación proporcional conduce a un sistema multipartidista; (3) un voto de mayoría en dos vueltas conduce a un sistema multipartidista, inclinado a formar coaliciones. (Duverger, 1972).

Guatemala pareciera que responde al segundo y tercer punto de esta afirmación, ya que posee un sistema multipartidista, utiliza la Representación Proporcional y, además, todas las elecciones que se han dado desde la transición democrática han transcurrido en dos vueltas. Este hecho nos lleva a plantear preguntas como la siguiente: ¿cuáles son los factores que determinan el NEPP del sistema político guatemalteco?

Ya que los determinantes del NEPP podrían ser sociales e institucionales, y tomando en cuenta la complejidad que conlleva el estudio del aspecto social, nos enfocaremos específicamente en los determinantes institucionales.

En Guatemala, la fórmula electoral presidencial es de mayoría absoluta, ya que obtiene la victoria el candidato con el 50 por ciento de los votos más uno. Asimismo, las elecciones se llevan a cabo de una manera concurrente, ya que se escoge a todas las autoridades en un mismo día y al mismo tiempo. De una manera más específica a la de Duverger, Mark P. Jones (1994) aborda el tema de la influencia de las leyes que rigen la elección presidencial sobre el grado de multipartidismo de un país. La hipótesis central es que la fórmula electoral presidencial (de mayoría o plural) y el tiempo en el que se llevan a cabo las elecciones (concurrentes o no concurrentes) tienen un efecto directo sobre el grado de multipartidismo. La fórmula electoral presidencial afectaría el grado de multipartidismo, ya que los candidatos partidarios en un sistema plural (en donde el candidato que obtiene la mayoría de los votos gana) tenderían a formar coaliciones, pues la presidencia la obtendría el partido más gran-

de, reduciendo los incentivos de los candidatos para formar otros partidos más pequeños y los de los electores para votar por ellos. Por otro lado, ocurriría lo opuesto en un sistema que utiliza una fórmula mayoritaria (en donde el candidato que obtiene el 50 por ciento más uno de los votos gana), ya que existen fuertes incentivos para la formación de más partidos, pues los candidatos buscarían quedar en las primeras posiciones y negociar al final con los ganadores:

En los sistemas plurales existe una tendencia entre las élites partidarias a formar coaliciones amplias detrás de los que encabezan las listas (...) Esto contrasta con los sistemas mayoritarios que, de hecho, desincentivan la alianza de fuerzas opuestas, de manera que las élites políticas deben tomar la decisión de correr su propia candidatura presidencial con el fin de, ya sea terminar en los primeros dos lugares, o bien, lograr un importante caudal electoral que pueda ser utilizado, al final, como intercambio entre uno de los dos finalistas a cambio de beneficios selectivos en el futuro.¹⁹ (Jones, 1994: 49).

Por otro lado, con respecto al efecto del tiempo de las elecciones, el estudio dice que en los sistemas con elecciones concurrentes tendería a generarse sistemas con un grado menor de multipartidismo que en los sistemas con elecciones no concurrentes, pues existiría un efecto psicológico en el elector, quien simplemente votaría por el mismo partido al que pertenece el presidenciable en todas las votaciones que se le presentaran. Sobre esto, Jones encuentra evidencia estadística fuerte que apoya ambas hipótesis para 15 países latinoamericanos. Por ejemplo, encuentra que en países como Bolivia, Guatemala y Ecuador, el porcentaje de votos recibidos por los dos partidos políticos principales en la primera vuelta fue similar: entre 50 y 59.5,²⁰ abarcando la mayoría de los votos y dejando a un lado a los demás partidos pequeños, lo cual reduce el grado de multipartidismo. El hecho de que las elecciones sean concurrentes no determina si un sistema es o no multipartidista, sino que afecta el *grado* del mismo. Específicamen-

19 Traducción propia.

20 Jones utilizó los datos de 1986 a 1990 para calcular el NEPP de Guatemala.

te, indica que el grado de multipartidismo, cuando las elecciones no son concurrentes, es 1,429 veces el grado de multipartidismo que ocurre cuando sí lo son. Es decir, si el modelo es correcto, en Guatemala el grado de multipartidismo aumentaría de 3.47 a 4.89 si las elecciones no fueran concurrentes, aunque obviamente los determinantes sociales jugarían aquí un papel clave.

Todos los datos que presentamos con anterioridad se refieren a inicios de período de Gobierno. No obstante, un fenómeno importante que es preciso tomar en cuenta al analizar el NEPP es el *transfuguismo*, el cual afecta directamente. Mack y López (2005: 7) definen el transfuguismo de la siguiente manera:

(...) la situación que ocurre cuando un miembro de un partido se separa de la agrupación política a la que pertenece y se une a un partido político diferente, no importando las razones argumentadas para su separación.

A la vez, lo clasifican en tres tipos, a saber: *individual*, cuando un diputado electo se declara independiente o se une a otro partido; *colectivo*, cuando un grupo de diputados electos en un partido que ha formado parte de una coalición se separa del bloque original para conformar uno distinto; y *colectivo partidista*, cuando un grupo de diputados dentro de un partido se declara independiente, se une a otro partido o decide formar uno nuevo. Los efectos que tiene el transfuguismo en la correlación de fuerzas debido a la formación de bloques nuevos podrían verse reflejados en el NEPP, el cual, obviamente, tendería a cambiar junto al número de partidos (Mack y López, 2005: 7). Sin embargo, antes es necesario analizar el número de partidos durante los períodos de Gobierno:

TABLA 5
Número de Partidos Políticos (NUMPART)
y partidos políticos formados por año
(1986-2007)

AÑO	NUMPART	Partidos Políticos Formados
1986	9	6
1987 ²¹	9	
1988	13	
1989	13	
1990	15	
1991	9	4
1992	10	
1993 ²²	13	
1994 ²³	12	
1994(13Sep)	6	
1995	7	
1996	8	1
1997	8	
1998	9	
1999	7	
2000	6	4
2001	9	
2002	10	
2003	10	
2004	10	8
2005	18	
2006	17	
2007 ²⁴	17	
Media	10.65	4.6

Elaboración propia con base en datos de la Biblioteca del Congreso de Guatemala; Trujillo (2006); Fortín (2006); listas de diputados de 1998, 2001, 2003, 2005 y 2006; *Memoria del TSE (2000)* y *Memoria de Labores del Congreso de 1999-2000*.

Como podemos ver, la media de partidos políticos calculada con los datos de todos los años ha sido de 10.65, cifra mayor a la de 9.6 obtenida con los datos de inicio de período solamente. Además, en promedio, se han formado 4.6 partidos durante cada período, aunque un

21 Para este año no se registró el partido político al cual pertenecía uno de los diputados.

22 Ídem.

23 Para este año no se registró el partido político al cual pertenecían tres diputados, pero el cambio en el NEPP es mínimo, pues si esos tres diputados hubiesen pertenecido al partido con más miembros de la época, la Unión del Centro Nacional (UCN), el NEPP sólo hubiera cambiado de 5.02 a 4.68.

24 El número de partidos políticos para 2007 corresponde a la lista de diputados del 14 de enero del mismo año.

análisis detallado muestra que durante el Gobierno del PAN solamente se formó un partido nuevo, mientras que en el Gobierno de la GANA se formaron ocho nuevas bancadas durante el primer año, siendo el período con mayor formación partidaria dentro del Congreso.

Por otro lado, los datos del NEPP también varían un poco utilizando las referencias de todos los años pues, como se puede observar en la siguiente tabla, la media de NEPP ha sido de 4.2, a comparación de la media de 3.47 obtenida al utilizar sólo los inicios de período, lo cual indica una diferencia de un partido aproximadamente

(.73) y transforma al sistema de partidos guatemalteco en uno multipartidario extremo. Estos sistemas se caracterizan por tener un alto grado de fragmentación y de polarización ideológica, así como por poseer más de cinco partidos relevantes (Chasquetti, 2000: 330). A pesar de responder a esta característica, usando los datos de todos los años se puede decir que un promedio de 6.45 de partidos políticos no ha tenido un peso significativo en el Congreso desde 1986, al igual que si utilizamos los datos de inicios de período, pues aunque la cifra se reduce a 5.09, todavía es significativa, ya que arroja una diferencia de poco más de un partido. (Tabla 6)

TABLA 6
Número Efectivo de Partidos Políticos (NEPP) por año (1986-2007)

AÑO	NEPP	Desviación estándar	NEPP medio	Diferencia
1986	3.02	1.07	3.89	5.98
1987	3.11			5.89
1988	3.79			9.21
1989	3.56			9.44
1990	5.96			9.04
1991	4.43	0.83	4.27	4.57
1992	4.72			5.28
1993	5.09			7.91
1994	5.02			6.98
1994 (13 Sep.)	3.5			2.5
1995	2.84			4.16
1996	2.96	0.11	2.85	5.04
1997	2.95			5.05
1998	2.74			6.26
1999	2.75			4.25
2000	2.35	0.22	2.73	3.65
2001	2.86			6.14
2002	2.82			7.18
2003	2.89			7.11
2004	4.57	1.60	7.3	5.43
2005	7.89			10.11
2006	8.62			8.38
2007	8.12			8.88
Media	4.2	0.76	4.2	6.45

Elaboración propia con base en datos de la Biblioteca del Congreso de Guatemala; Trujillo (2006); Fortín (2006); listas de diputados de 1998, 2001, 2003, 2005 y 2006; *Memoria del TSE (2000)* y *Memoria de Labores del Congreso de 1999-2000*.

Por último, al observar la desviación estándar de los distintos períodos, podemos ver que aquellos en los que ha habido un mayor movimiento dentro del Congreso para formar nuevas bancadas han sido el actual Gobierno de la GANA (con una desviación estándar de 1.60) y el período de Gobierno de la DCG (con una desviación estándar de 1.07). Los períodos del Gobierno del PAN y el FRG han sido los que han tenido una menor cantidad de partidos políticos nuevos formados dentro del Congreso, con desviaciones estándar de .11 y .22 y con un NEPP de 2.85 y 2.73, respectivamente.

VII. *Jugadores con veto*

En pláticas referidas al Congreso de la República es común escuchar que X o Y partido tiene fuerza, ya que posee una mayoría de diputados. A este fenómeno se le ha llamado “apladora”, lo cual supuestamente ha ocurrido, en Guatemala, en tres ocasiones: durante el Gobierno de la DCG, en el Gobierno del PAN y en el período de Gobierno del FRG. Sin embargo, un análisis más detallado podría revelar que esto no es del todo correcto, pues se ha basado en el supuesto de que los miembros del partido político oficial, en ese momento, se comportaban de una manera disciplinada.

En Guatemala, podría considerarse la disciplina partidaria como un tipo de cohesión forzada, que obliga a las organizaciones políticas a contar con una serie de sanciones que castiguen la desobediencia y recompensen el acatamiento de las decisiones colectivas. Puesto que este tipo de sanciones y recompensas no está estipulado en los estatutos internos de los partidos políticos, ni en otra disposición legal, se trata de algo que, en Guatemala, se cumple

de otra manera. Así, uno de los mecanismos por el cual se obliga a los diputados a obedecer las decisiones que se tomen dentro del partido es el siguiente:

(...) dentro del partido político se discute la postura que acatará el mismo [el partido]; los diputados que no están de acuerdo en estas discusiones tienen derecho a disentir, pero una vez tomada la decisión la deben acatar.²⁵

Si por alguna razón el diputado no muestra su apoyo después de que la decisión ha sido tomada, existen mecanismos internos de castigo que condenan el rechazo al acuerdo colectivo previamente establecido: “(...) no se va a la reelección, no se le designa para ir a un viaje...”; “(...) algunos son llevados al Tribunal de Honor del partido”.²⁶

Se considera que un parlamentario que se aleje del consenso de la mayoría ha privilegiado sus intereses personales, no así el interés común. Además, usualmente la carrera política del legislador está en juego si no acata las decisiones del partido, pues éste tiene el control sobre la nominación y, en cierta medida, sobre el financiamiento de los candidatos.²⁷ Por otro lado, la falta de disciplina en un partido político podría tener un impacto negativo en la opinión pública, pues si dentro de sus cuadros se encuentra un diputado “rebelle”, se puede acusar a la dirigencia de no ser capaz de controlar las actividades de sus miembros. Este ha sido el caso de las votaciones a favor o en contra de la Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos en Guatemala (CICIG), en las que los diputados de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) que votaron en contra, fueron obligados, posteriormente, a retractarse, pues ello estaba afectando la imagen del presidenciable.

25 Entrevistas a ex diputados y diputados actuales.

26 Ídem.

27 El financiamiento privado del partido político se puede obtener de dos maneras: la primera, mediante aportes que los miembros dan al partido en su conjunto; la segunda, aportes que se le otorgan a candidatos específicos. El partido tendrá, entonces, el control del primer tipo de financiamiento, por lo que, si un diputado no es disciplinado, y además no es capaz de obtener financiamiento propio, no tendrá ningún medio para “promocionarse”, en caso que quiera reelegirse.

En los sistemas presidencialistas basados en la división de poderes, la disciplina partidaria afecta la forma en la que éstos puedan ejercer de forma plena y dinámica sus funciones. Algunos estudios han señalado el difícil relacionamiento que se genera entre el Ejecutivo y el Legislativo si no pertenecen a la misma línea partidaria. Esta situación podría no incentivar la cooperación mutua, suscitar conflictos y posiblemente generar parálisis institucional. En el estudio llevado a cabo por Scott Mainwaring (1993), titulado *Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination (Presidencialismo, multipartidismo y democracia: una difícil combinación)*, se establece que la combinación menos apta para el presidencialismo se encuentra en la unión de un sistema multipartidista fragmentado con partidos políticos indisciplinados, ya que el Ejecutivo no sólo se enfrenta con la situación de no poseer una mayoría legislativa, sino que debe cabildear consensos de manera individual, aumentando el número de interlocutores.

Como mencionamos anteriormente, para calcular la disciplina partidaria dentro del Congreso se utilizaron las votaciones nominales. En Guatemala, para poder llevar a cabo una votación nominal debe hacerse una petición escrita por seis o más diputados. Luego, para que quede consignada la postura de cada uno de los diputados, se elaboran tres listas en las que se registran aquellos que votan a favor, aquellos que votan en contra y los diputados ausentes. Los diputados deben manifestarse de viva voz, clara e inteligiblemente, y no dejar duda acerca de la intención de su voto. El procedimiento establecido por la ley indica que el secretario inquiriere el voto a cada diputado, comenzando por los secretarios y siguiendo por los demás, en orden alfabético. Al finalizar la votación, inmediatamente se pregunta si falta algún diputado por votar y, en caso negativo, votarán los vicepresidentes

y el presidente en su orden, no admitiéndose después de éste voto alguno.²⁸

Es importante señalar cuál es el uso que los parlamentarios le dan a este tipo de votaciones.²⁹ En la práctica, las votaciones nominales tienen tres objetivos: el primero de ellos es dar a conocer qué diputado o bancada está a favor o en contra de alguna iniciativa; el segundo es evidenciar si existe quórum (requisito mínimo de diputados que deben estar presentes para tomar una decisión); y, el tercer objetivo es retrasar la aprobación de algunas iniciativas, debido a que el procedimiento es lento, pues requiere que cada uno de los diputados vote por separado, como se indicó anteriormente. Así, cuestiones como la aprobación del presupuesto general del Estado, el cual debe ser aprobado por el Congreso y tiene una fecha límite para su efecto, pueden estar en riesgo de no aprobarse y, automáticamente, se aprueba el presupuesto del año anterior.

Así las cosas, los resultados que obtuvimos con la metodología aplicada para determinar la disciplina partidaria se muestran a continuación. La interpretación de la *DR* y la *DA* es la siguiente: el número que se muestra se encuentra entre un rango de 0 a 1, en donde 0 es la puntuación mínima que un partido puede obtener (grado de disciplina más bajo que se puede registrar para un partido). Así, un partido totalmente disciplinado mostraría una puntuación de 1, mientras que un partido totalmente indisciplinado mostraría una puntuación de 0.

Para el período comprendido entre los años 1994 y 1995, el partido con mayor *DA* fue el FRG, con una puntuación de .90; a la vez, este partido tenía una *DR* mayor al resto —0.94— lo cual lo hace el partido más disciplinado en ese año. Esto contrasta con el caso del PAN que, a pesar de que era el partido más grande en esa

28 Artículo 95 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, decreto número 63-94 del Congreso de la República.

29 Entrevistas a ex diputados y diputados actuales.

época, tenía una DA de .73 y una DR de .85, ocupando el tercer lugar de cuatro partidos respecto a la disciplina. También, se puede evidenciar que el PAN tuvo la mayor cantidad de ausencias (43) durante este período, seguido por el FRG (18) y la DCG (12), obteniendo este último niveles de DA y DR mayores que el PAN (0.80 y 0.89, respectivamente). Tabla 7

En la legislatura comprendida entre 1996 y 1999, el PAN obtuvo la mayor cantidad de escaños, lo que usualmente suele denominarse “aplanadora”, además de que era el partido oficial en el Organismo Ejecutivo. En ese período se puede hacer mejores comparaciones que en el anterior, ya que se cuenta con más datos para más años. Así, por ejemplo, el partido FRG contaba con el segundo puesto en porcentaje de escaños ganados; no obstante, el número de ausencias era extremadamente superior al del PAN y, aunque sus niveles de DA eran bajos (0.62), sus niveles de DR fueron de los más altos, junto con la DCG (0.95). Es decir, aunque el FRG estuvo ausente en varias de las votaciones nominales a las que sus diputados sí asistieron, mostró niveles de disciplina prácticamente perfectos. Por ejemplo, en 1997, los diputados del FRG votaron en la misma línea en el 100 por ciento de las votaciones en las que estuvieron presentes; 1999 fue el único año en que este partido obtuvo un pun-

taje menor (0.63), bastante bajo para su promedio. Las razones de las ausencias pudieran interpretarse de varias maneras. En principio, podría considerarse una ausencia como lo que es: la imposibilidad, por cualquier motivo, de estar presente en la votación. Sin embargo, también se puede considerar a las ausencias como posiciones en contra de las decisiones del partido que no quedan evidenciadas, dados los requerimientos de algunos procedimientos legales que necesitan una mayoría específica de votaciones a favor. En estos casos, una ausencia podría ser una acción por omisión. Harry Brown denomina este tipo de situaciones “indisciplina velada”.³⁰

Por su parte, durante los tres primeros años de legislatura, el PAN mantuvo los niveles de disciplina bastante altos, obteniendo una puntuación de DR de .96, .99 y 1.00 en 1996, 1997 y 1998 respectivamente. Asimismo, sus puntuaciones de DA fueron altas, obteniendo un promedio de .84 para los cuatro años. En este caso, el número de ausencias fue significativamente menor en comparación con el FRG, ya que el PAN tuvo un total de 94 ausencias, mientras que el FRG un total de 226. Con estos resultados podemos concluir que el PAN fue mucho más disciplinado que el FRG para el período comprendido entre los años 1996 y 1999.

TABLA 7
Disciplina partidaria absoluta y relativa (1994-1995)

Partido	Período 1994-1995		1994		1995		Total	
	Media de diputados	Ausencias	DA	DR	DA	DR	DA	DR
FRG	25.00	18	0.89	0.91	0.91	0.97	0.90	0.94
DCG	13.00	12	0.92	0.92	0.67	0.86	0.80	0.89
PAN	33.00	43	0.53	0.69	0.92	1.00	0.73	0.85
UCN	7.00	26	0.32	0.57	0.50	0.83	0.41	0.70

Elaboración propia con base en datos de Fortín (2006) y Carey (2003).

30 Brown, Harry (2004: 6).

El caso del partido Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG) también es digno de mención pues, a pesar de que contaba con tan solo 6 diputados, el porcentaje de ausencias era alto, similar al del PAN, que tenía aproximadamente 7 veces más diputados. (Tabla 8)

Durante el período comprendido entre los años 2000 y 2003, el Organismo Ejecutivo estaba siendo liderado por el FRG, el cual obtuvo el mayor número de diputaciones. Durante los años 2001, 2002 y 2003, este partido obtuvo la puntuación perfecta en lo que a DR se refiere. Sin embargo, al igual que en

el período anterior, el número de ausencias fue superior al resto de partidos políticos. El PAN, segundo lugar en escaños, tenía un promedio casi perfecto de DR, pero la DA era bastante baja; es decir, los casos de indisciplina velada aumentaron por el número alto de ausencias. Un caso interesante de mencionar es el de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), partido que, a pesar de haber sido el único con niveles de DR perfectos, obtuvo niveles de DA bajos (0.50); lo mismo para el caso de la UNE, que presentó un grado de 0.89 de DR y uno de 0.44 de DA. (Tabla 9)

TABLA 8
Disciplina partidaria absoluta y relativa (1996-1999)

Período 1996-1999			1996		1997		1998		1999		Total	
Partido	Media de diputados	Ausencias	DA	DR	DA	DR	DA	DR	DA	DR	DA	DR
PAN	48.00	94	0.83	0.96	0.84	0.99	0.86	1.00	0.89	0.89	0.84	0.98
DCG	3.00	50	0.75	0.97	0.63	0.95	0.59	0.93	1.00	1.00	0.66	0.95
FDNG	6.00	91	0.68	0.95	0.60	1.00	0.60	0.98	0.50	0.50	0.63	0.98
FRG	19.00	226	0.74	0.98	0.59	1.00	0.54	0.87	0.63	0.63	0.62	0.95
INDEP. DE LA PATRIA GRANDE	4.00	51	0.40	0.75	0.73	0.98	0.41	0.78	0.67	0.67	0.51	0.84

Elaboración propia con base en datos de Fortín (2006) y Carey (2003).

TABLA 9
Disciplina partidaria absoluta y relativa (2000-2003)

Período 2000-2003			2000		2001		2002		2003		Total	
Partido	Media de diputados	Ausencias	DA	DR	DA	DR	DA	DR	DA	DR	DA	DR
ANN	9.00	0	0.46	0.47							0.92	0.93
FRG	68.00	251	0.93	0.97	0.80	1.00	0.86	1.00	0.86	1.00	0.88	0.98
PAN	19.00	152	0.72	0.99	0.75	0.99	0.54	1.00	0.34	0.79	0.68	0.99
DIA-URNG	9.00	38	0.32	0.49	0.84	1.00	0.22	0.88			0.57	0.95
PU	13.00	55	0.15	0.44	0.73	1.00	0.54	0.77	0.55	0.91	0.52	0.88
GANA	16.00	57							0.50	0.92	0.50	0.92
URNG	5.00	5					0.45	1.00	0.55	1.00	0.50	1.00
UNE	7.00	18			0.52	1.00	0.36	0.78	0.50	1.00	0.44	0.89
INDEPENDIENTE	5.00	9					0.30	0.60	0.25	0.70	0.28	0.65

Elaboración propia con base en datos de Fortín (2006) y Carey (2003).

El siguiente período legislativo es particular, pues además de que aumentó considerablemente el número de partidos políticos en relación con los otros Gobiernos, ha sido un período caracterizado por fuertes fraccionamientos. El partido oficial —GANA— tenía la mayoría de escaños con muy poca diferencia con relación al segundo lugar —el FRG—. Sin embargo, esta situación duró poco, pues la GANA, por ser una coalición de tres partidos, se desintegró en 2004, quedando las fuerzas del Congreso bastante parecidas. En dicha ocasión, aunque encontramos que los partidos CASA, FRG, UD y Encuentro por Guatemala obtuvieron la calificación perfecta de DR (es decir, en las votaciones en las cuales sus diputados estuvieron presentes), el bloque partidario votó en el mismo sentido. Solamente el FRG estaba conformado por una bancada que sobrepasaba los 30 diputados, mientras que los otros tres partidos estaban conformados por sendos diputados cada uno. Ahora bien, si analizamos los niveles de disciplina absoluta de estos mismos

cuatro partidos, encontramos que el único que mantuvo sus niveles altos es el partido CASA, ya que, por el contrario, el FRG obtuvo un grado de 0.76, la UD uno de 0.53 y Encuentro por Guatemala uno de 0.49, debido a la alta tasa de ausencias que se reportaron. De hecho, los partidos que más ausencias registraron fueron el FRG, con 436, y la UNE, con 469. Cabe indicar que estos últimos son los dos partidos que más ausencias han tenido en las votaciones nominales de la historia democrática del país. (Tabla 10)

Así las cosas, si comparamos las cuatro legislaturas podemos inferir algunas conclusiones tentativas. Primero, los partidos oficiales, en lo que a niveles de DR se refiere, se han mantenido bastante altos; para el PAN, durante el período de 1996 a 1999, se registró un nivel de DR promedio de 0.98. Por otro lado, para el FRG, durante el período 2000 a 2003, se registró un nivel de DR promedio de 0.98. Y, para la GANA, durante el período de 2004 a 2006, se registró

TABLA 10
Disciplina partidaria absoluta y relativa (2004-2006)

Partido	Período 2004-2006		2004		2005		2006		Total	
	Media de diputados	Ausencias	DA	DR	DA	DR	DA	DR	DA	DR
CASA	3.00	21			0.83	1.00	1.00	1.00	0.92	1.00
PSN	9.00	35	0.87	1.00	0.92	0.99	0.74	0.89	0.84	0.96
GANA	33.00	139	0.77	0.98	0.94	1.00	0.75	0.93	0.82	0.97
PP	10.00	108	0.96	0.98	0.74	0.97	0.65	0.91	0.78	0.95
INTEGRACIONISTA	11.00	67			0.84	0.91	0.69	0.83	0.77	0.87
FRG	32.00	436	0.89	1.00	0.65	0.99	0.75	1.00	0.76	1.00
UNE	28.00	469	0.84	1.00	0.56	0.91	0.66	0.87	0.69	0.93
MR	4.00	36	0.60	0.75	0.90	1.00	0.54	0.75	0.68	0.83
PAN	13.00	159	0.69	0.95	0.71	0.91	0.58	0.92	0.66	0.93
PU	6.00	117	0.54	1.00	0.50	1.00	0.72	0.83	0.59	0.94
ANN	3.00	86	0.85	0.94	0.34	0.78	0.56	0.93	0.58	0.88
UD	3.00	42	0.53	1.00					0.53	1.00
ENCUENTRO POR GUATEMALA	3.00	58			0.41	1.00	0.56	1.00	0.49	1.00
INDEPENDIENTE	8.00	56	0.19	0.37	0.69	0.81	0.54	0.75	0.47	0.64

Elaboración propia con base en datos de Fortín (2006) y Carey (2003).

un nivel de DR promedio de 0.97. Sin embargo, estos mismos partidos obtuvieron promedios de DA más bajos en relación con su DR, debido principalmente a la cantidad de ausencias que registraron.

Segundo, el partido FRG, que históricamente se ha conocido como un partido disciplinado, a lo largo de todos los períodos estudiados es el partido que, en promedio, ha tenido la mayor cantidad de ausencias.

Tercero, es importante mencionar que existe una relación entre la cantidad de diputados y las ausencias de los mismos, pues como se puede observar en todas las tablas que presentamos anteriormente, los partidos más grandes fueron los que registraron una mayor cantidad de ausencias.

Cuarto, durante los períodos comprendidos entre los años 1996 y 1999; 2000 y 2003; y 2004 y 2006, el denominado bloque Independiente fue el que registró el menor grado de disciplina, tanto DA COMO DR.

Si entramos al cálculo del número de jugadores con veto, la Constitución Política de la República de Guatemala establece que el Congreso debe aprobar las leyes ordinarias, pero también

le concede al presidente la potestad de ejercer su derecho de veto para pronunciarse en contra de una iniciativa de ley. Esto significa, entonces, que Guatemala posee 2 jugadores con veto institucionales para las leyes ordinarias: el presidente y el Congreso. Adviértase que el hecho de que sean jugadores con veto no quiere decir que constitucionalmente se les otorgue dicho poder, pues si así fuera sólo el Presidente contaría como uno. Son jugadores con veto si se sigue el concepto de veto utilizado en la teoría, y no el que se utiliza legalmente.

A partir de esta aclaración, puede indicarse que las dinámicas que se han dado dentro del Congreso, desde 1986, han hecho que este número varíe, ya que los partidos políticos han tenido distintos porcentajes de escaños y ha habido una serie de alianzas que han transformado al Congreso en jugador partidario con veto. El cálculo se transforma en una tarea complicada porque los partidos políticos no son estables y sus dinámicas afectan directamente al total de jugadores con veto. Sin embargo, utilizando la metodología anteriormente descrita, se determinó el número de jugadores con veto desde 1986 a 2007 en el Congreso de la República, como se muestra en la Tabla 11.

TABLA 11
Jugadores con veto (JCV) en el
Congreso de la República de Guatemala (1986-2007)

AÑO	JCV	AÑO	JCV	AÑO	JCV	AÑO	JCV	AÑO	JCV
1986	2	1991	2	1996	1	2000	1	2004	2
1987	2	1992	2	1997	1	2001	1	2005	2
1988	2	1993	2	1998	1	2002	1	2006	2
1989	2	1994	2	1999	1	2003	1	2007	2
1990	2	1995	2						

Elaboración propia con base en datos de la Biblioteca del Congreso de Guatemala; Trujillo (2006); Fortín (2006); listas de diputados de 1998, 2001, 2003, 2005 y 2006; *Memoria del TSE (2000)* y *Memoria de Labores del Congreso de 1999-2000*.

Durante el Gobierno de Vinicio Cerezo (1986 a 1990), el partido oficial (DCG) tenía una mayoría de diputados en el Congreso; en esa ocasión, el número de jugadores con veto fue de 2 a lo largo de todo el período, debido a que la DCG se encontraba, en la práctica, dividida en dos o tres facciones.³¹ Recuérdese que uno de los principales requisitos para que un partido político sea considerado como JCV en el Congreso es que sea disciplinado y, en el caso de la DCG, no pudo determinarse este dato. Sin embargo, el hecho de que haya estado dividido da lugar a asumir que era un partido no disciplinado. Asimismo, fue el partido que tuvo la mayor cantidad de movimientos de transfuguismo durante el período, con un total de 23 movimientos netos, a diferencia del otro partido más grande de ese período, la UCN, con un total de 8 movimientos netos.³² Por lo tanto, el presidente y el Congreso pasarían a ser los dos jugadores institucionales con veto; si el partido hubiera sido disciplinado, el número de jugadores con veto habría sido 1 y entonces el conocimiento popular acerca de la “aplanchadora” de este tiempo sería correcto.

Jorge Serrano Elías, quien gobernó de 1991 a 1994 con el partido Movimiento de Acción Solidaria (MAS), es un caso especial. Aunque el partido entró al Congreso con una minoría (15 por ciento de los escaños), se formó una alianza entre éste, la DCG (con 23 por ciento de los escaños) y la UCN (con 36 por ciento de los escaños), conocida como la *Triple Alianza*, la cual sumaba un total de 74 por ciento del total de los diputados. Esta alianza permaneció unida de 1991 a inicios de 1993, fecha en la que se desintegró debido a problemas internos.³³

Aunque no contamos con datos que nos permitan establecer la disciplina partidaria para ese tiempo, la cantidad neta de movimientos de transfuguismo que tuvo cada partido puede darnos un indicio de ella: la UCN tuvo un total neto de 4 movimientos tráfugas, la DCG un total neto de 1 y el MAS un total neto de 5.³⁴ Si se toma en cuenta la cantidad de diputados que tenía cada partido al inicio del período —41 la UCN, 27 la DCG y 17 el MAS—³⁵ podría considerárseles como partidos disciplinados, pues en comparación con otros del mismo período,³⁶ el total de tráfugas de los tres partidos fue menor. Es así como a pesar de que el MAS no tenía mayoría ni constituía una “aplanchadora” dentro del Congreso, el número de jugadores con veto durante esta época parecería acercarse a 1, ya que el presidente y la alianza podrían ser considerados como uno solo. Sin embargo, durante este período hubo algunos señalamientos al Gobierno por utilizar pagos para hacer pasar sus iniciativas de ley.³⁷ Aunque la alianza de hecho existía, los medios utilizados nos indican que la relación entre los partidos era débil e inestable, transformando, entonces, el número de jugadores con veto en 2.

La *Triple Alianza* se desintegró en los primeros meses de 1993, cuando el presidente Serrano anunció, a través de los medios de comunicación, que centralizaría el mando en su persona, tras considerar la situación como ingobernable. Fue entonces cuando decidió disolver el Congreso y la Corte Suprema de Justicia; también, amenazó con hacer lo mismo a la Procuraduría General de la Nación y a la Procuraduría de los Derechos Humanos; de-

31 En las entrevistas realizadas no pudimos determinar el número exacto de facciones en las que se encontraba dividida la DCG. No obstante, lo que sí pudimos determinar fue que la división interna del partido se debió a la nominación de Alfonso Cabrera como candidato a presidente.

32 Según datos obtenidos de las *Memorias de Diputados del Congreso de la República*.

33 Fernández Camacho (2004).

34 Según datos obtenidos de las *Memorias de Diputados del Congreso de la República*.

35 *Ibid.*

36 Como el PID-FUN-FRG, que tenía 11 diputados al inicio y tuvo un total neto de 7 movimientos de transfuguismo; o el MLN-FAN, que tenía 4 diputados al inicio y tuvo un total neto de 3 movimientos tráfugas, de manera que la coalición se quedó solo con 1 diputado en 1993.

37 UNDP, 2006.

claró Estado de emergencia y convocó nuevas elecciones. Sin embargo, el Consejo Electoral se negó a llevarlas a cabo y, aunque Serrano Elías buscó el apoyo de los militares, éstos se dividieron, aumentando la presión nacional e internacional sobre el Gobierno. Así, el 1 de junio de 1993 la Corte de Constitucionalidad declaró desconocidas las facultades del presidente y, después de que este cargo le fuera negado al vicepresidente de la época, Gustavo Espina, el Congreso nombró, el 6 de junio, a Ramiro de León Carpio como presidente de la República (Fernández Camacho, 2004).³⁸

De esta manera, aunque en 1993 la alianza se desintegró, el número de jugadores con veto continuó siendo 2 (ya que el Congreso y el presidente no pueden ser considerados como uno solo). Esta situación permaneció igual hasta septiembre de 1994, cuando se llevó a cabo la depuración del Congreso. El 13 de septiembre de ese mismo año el número de partidos se redujo de 12 a 6 y el número de diputados de 115 a 80;³⁹ el FRG y el PAN obtuvieron el 40 y el 30 por ciento de los escaños, respectivamente. No obstante, en 1995 la cantidad de diputados del FRG aumentó, debido a que 10 de los 13 diputados de la DCG se le unieron. Así, el total de sus diputados ascendió de 32 a 39, otorgándole el 49 por ciento de los escaños y haciendo que el FRG, junto con el PAN, contaran con el 82 por ciento de los escaños. Debido a que el apoyo al presidente Ramiro de León Carpio fue otorgado por el PAN,⁴⁰ el número de jugadores con veto continuó siendo 2, ya que si vemos los datos sobre disciplina partidaria, tanto el PAN como el FRG fueron partidos disciplinados ese año, con puntuaciones de .73 y .85 de DA y DR para el FRG, respectivamente, y .90 y .94 de DA y DR para el PAN.

De 1996 a 1999, durante el Gobierno de Álvaro Arzú, del PAN, se produjo, por primera vez desde la transición democrática del país, un verdadero fenómeno de “aplanadora”. En efecto, el PAN entró al Congreso con el 51 por ciento del total de los escaños y mantuvo este nivel, por arriba del 50 por ciento, a lo largo de todo el período.⁴¹ Además, el partido mostró una disciplina absoluta alta de .84, y una disciplina relativa más alta de .94. Por lo tanto, el fenómeno de la “aplanadora” se ve reflejado en el número de jugadores con veto, que durante todo el período se mantuvo en 1.

De 2000 a 2003, durante el Gobierno de Alfonso Portillo, el partido oficial (FRG) logró alcanzar una mayoría de 56 por ciento dentro del Congreso, produciéndose así el segundo caso de “aplanadora” conocido. La disciplina absoluta partidaria del FRG durante este período fue de .88 y la disciplina relativa de .98, indicadores que lo transforman en uno de los partidos más grandes y más disciplinados desde 1986.⁴² De esta forma, el número de jugadores con veto para este período fue de 1 y se mantuvo así durante los cuatro años.

Por último, durante el período de Gobierno de 2004 a 2007, de Óscar Berger de la GANA, el Congreso ha estado excesivamente dividido. Aunque al principio del período hubo una alianza entre la GANA y la UNE, ésta estaba destinada a tratar temas relacionados con la gobernabilidad del Congreso, no así a asuntos legislativos. De cualquier manera, la alianza duró sólo tres meses, por lo que cualquier efecto que pudo haber tenido no es significativo para el período de nuestro análisis. Asimismo, en 2004, se produjo una fractura en la GANA, de manera que ninguno de los partidos que la conformaban

38 A todo este proceso se le conoce actualmente como el “Serranazo”.

39 Aunque el número de diputados en el Congreso debía ser 115, en la *Memoria de diputados* del año 1994 sólo aparecen 106 diputados.

40 Según entrevistas a ex diputados y diputados actuales.

41 Según datos obtenidos de las *Memorias de diputados* de ese período.

42 Aunque también es necesario mencionar que fue el partido que tuvo más ausencias durante el período, con un total de 251, seguido por el PAN, con 152 ausencias.

quedó aliado al antiguo bloque. Esto, como es obvio, generó una mayor fragmentación en el Congreso.⁴³ Por lo tanto, para este último período de Gobierno se debe tomar en cuenta sólo a los jugadores institucionales con veto: el presidente y el Congreso de la República.

VIII. Resultados y discusión: relación entre dinámicas en el Congreso y producción legislativa

Para estudiar la relación entre las dinámicas internas del Congreso y la producción legislativa⁴⁴ llevamos a cabo una correlación entre las siguientes variables: Número de Diputados (NUMDIP); Número de Partidos Políticos en el Congreso (NUMPART); Número Efectivo de Partidos Políticos (NEPP); Número de Jugadores con Veto (JCV); cantidad de leyes aprobadas (LEYES); cantidad de leyes y reformas a leyes aprobadas (LEYREF); y reformas a leyes (REF). Los resultados de la correlación se muestran en la Tabla 12.

Como era de esperarse, las variables partidarias (NUMDIP, NUMPART y NEPP) están significativamente correlacionadas, puesto que la fórmula para obtener el NEPP requiere de todas ellas.

Lo mismo sucede con las variables legislativas (LEYES, LEYREF y REF), lo cual indica una relación de producción legislativa entre leyes y reformas en todos los períodos.

Lo primero que es necesario notar es que la cantidad de leyes aprobadas desde 1986 a la fecha no está correlacionada significativamente con ninguna de las variables. Esto podría responder a una variación en el concepto de *ley*, como veremos más adelante. Luego, la cantidad de leyes y reformas a leyes aprobadas desde 1986 a la fecha está significativamente correlacionada con el número de diputados, el número de partidos políticos y el número de jugadores con veto. En los tres casos, la correlación es negativa, lo cual indicaría que cuando ha habido una mayor cantidad de diputados, partidos y jugadores con veto, se ha dado una menor aprobación de leyes y reformas a leyes en el Congreso. Por último, existe una correlación negativa significativa entre la cantidad de reformas a leyes aprobadas desde 1986 a la fecha, con el número de diputados, con el número de partidos políticos, con el número efectivo de partidos políticos y con el número de jugadores con veto. La correlación

TABLA 12
Correlaciones

	NUMDIP	NUMPART	NEPP	JCV	LEYES	LEYREF	REF
NUMDIP	1						
NUMPART	.665(**)	1					
NEPP	.764(**)	.895(**)	1				
JCV	.420	.603(**)	.605(**)	1			
LEYES	-.319	-.271	-.224	-.375	1		
LEYREF	-.520(*)	-.434(*)	-.399	-.580(**)	.888(**)	1	
REF	-.572(**)	-.467(*)	-.439(*)	-.655(**)	.631(**)	.914(**)	1

NUMDIP: número de diputados; NUMPART: número de partidos políticos en el Congreso; NEPP: número efectivo de partidos políticos; JCV: número de jugadores con veto; LEYES: cantidad de leyes aprobadas; LEYREF: cantidad de leyes y reformas a leyes aprobadas; REF: reformas a leyes aprobadas. * Correlación significativa al nivel .05 (2-tailed). ** Correlación significativa al nivel .01 (2-tailed)

43 Según entrevistas a ex diputado y diputados actuales.

44 Es necesario recordar que sólo nos enfocamos en las leyes ordinarias y sus reformas; las reformas a leyes constitucionales o decretos aprobados por mayoría calificada quedaron fuera del análisis.

es, en todos los casos, negativa, lo cual apoyaría nuestras hipótesis, exceptuando la relacionada con los jugadores con veto, lo cual se abordará a continuación.

A primera vista, la correlación entre jugadores con veto y producción legislativa es obvia, pues la adición de nuevos jugadores con veto (es decir, el aumento del número de los mismos) y el aumento de la estabilidad de las políticas (la imposibilidad de mover el *statu quo*) parece un proceso lógico. No obstante, Tsebelis encuentra una correlación inversa: en sus investigaciones, llevadas a cabo en la Unión Europea, ha encontrado una correlación *positiva* entre el número de jugadores con veto y la cantidad *total* de leyes. También, una correlación *negativa* entre el número de jugadores con veto y la cantidad de leyes *importantes*. Aunque, como el mismo autor dice, la definición de este último criterio tiene fuertes argumentos subjetivos, ya que la importancia de una ley es determinada con base en criterios de expertos. Lo importante, en todo esto, es que la relación indica que mientras aumente el número de jugadores con veto aumentará la inflación legislativa y disminuirán las leyes importantes, lo cual resultará en un reducido control de la agenda por parte del Gobierno.

Aparentemente, esto podría contradecir nuestro hallazgo; sin embargo, creemos que la utilización de la valorización de *importancia* por Tsebelis está afectando el análisis. De hecho, el autor argumenta algo que apoya la correlación encontrada:

Creo que la correlación positiva de los jugadores con veto y la falta de control de la agenda con el número total de leyes y la correlación negativa de las mismas variables con el número de leyes importantes apuntan hacia una diferencia en el concepto mismo de "ley". Las "leyes" en países con muchos jugadores con veto y control gubernamental bajo de la agenda producen cambios incrementales en el *statu quo*, mientras que en los países con pocos jugadores con veto y un importante control gubernamental de la agenda, producen cambios completos y generales. (Tsebelis, 2006: 235).

Es decir, que en países con pocos jugadores con veto habrá un mayor control de la agenda, por lo que las leyes que cambien completamente o de una manera general el *statu quo*, serán más fáciles de aprobar y serán consideradas *importantes*. Al contrario, países con un número alto de jugadores con veto tendrán menor control de la agenda,⁴⁵ por lo que los cambios en el *statu quo* no podrán ser completos, sino *incrementales*, dada la dificultad que existe para llegar a acuerdos. Las herramientas legales que produzcan este tipo de cambios en estos países serán consideradas entonces como *importantes*.

En ese sentido, creemos que Guatemala respondería al segundo criterio. El número de jugadores con veto no está correlacionado en nuestro estudio con el total de leyes aprobadas desde 1986; solamente está correlacionado con el total de leyes y reformas a leyes y con las reformas por sí solas. En el primer caso, la correlación podría deberse a la inclusión de las reformas en la variable LEYREF, pues ésta es mayor cuando se utiliza sólo la variable de reformas (REF). El segundo caso indicaría, entonces, que existe una característica importante de las reformas a leyes que hace que éstas estén correlacionadas con el número de jugadores con veto y, además, que sean las únicas que estén correlacionadas con el número efectivo de partidos políticos. Es decir, en Guatemala, la "importancia" estaría adjudicada a las reformas a las leyes, dado que la dificultad y el trabajo requerido para su aprobación son menores que en el caso de las leyes.

Sin embargo, el número de jugadores con veto ha sido de 1 ó 2, dependiendo del año de Gobierno. Esto pondría en duda el calificar a Guatemala como un país poseedor de un número "alto" de jugadores con veto, pues generalmente esto se define con relación a otros países. Anótese que la teoría de los jugado-

45 De hecho, Tsebelis encuentra una correlación negativa significativa entre JCV y Control de la Agenda.

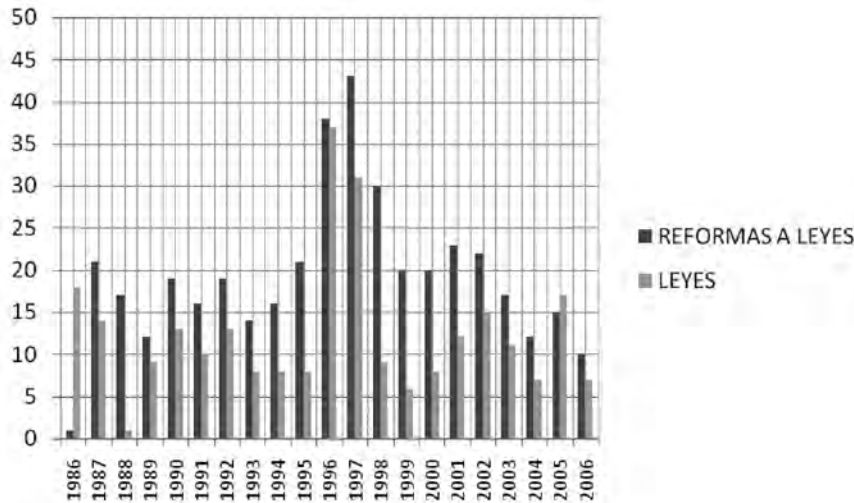
res con veto ha sido desarrollada para hacer análisis comparados; así, si se comparan tres países que tienen 1, 2 y 3 jugadores con veto respectivamente, el país con un número alto de jugadores con veto sería el que posee 3. No obstante, en nuestro caso, la distinción entre “alto” y “bajo” puede ser vista de la misma manera como se hace en análisis comparados, ya que el estudio es longitudinal. Así, el número alto de jugadores con veto estaría representado por el 2, mientras que el número bajo de jugadores con veto lo estaría por el 1, pues lo que estamos comparando son años de Gobierno. La correlación entre jugadores con veto y aprobación de leyes y reformas mostraría que en los casos en los que ha habido 2 jugadores con veto se ha dado una menor producción legislativa de reformas a leyes, mientras que en los casos de 1 jugador con veto ha habido una mayor producción legislativa de reformas a leyes. Además, existe una correlación positiva significativa entre el número efectivo de partidos políticos y el número de jugadores con veto, lo que indicaría que en los casos en los que el número de jugadores con veto ha sido 2 (es decir, los casos en los que el número de jugadores con veto ha sido “alto”), ha habido un mayor número efectivo de partidos políticos. Esto señalaría la dificultad para llegar a acuerdos, así como el hecho de que el control de la agenda se haya visto reducido en esos períodos, lo cual, finalmente, se traduciría en una dificultad para aprobar leyes que produjeran cambios completos y generales del sistema. Por lo tanto, la atención se centraría en los mecanismos o herramientas legales que producen cambios incrementales en el *statu quo* (que serían consideradas como “importantes” en nuestro medio). La variación conceptual de

“ley importante” se aplicaría al caso de Guatemala, haciendo que la correlación negativa entre jugadores con veto y reformas a leyes (que responden claramente al criterio de cambio incremental del *statu quo*) coincida con la correlación entre jugadores con veto y leyes importantes de los estudios de Tsebelis.

Si esto es correcto, la adjudicación de la categoría de “ley importante” a las reformas a leyes tendría que traducirse en una mayor cantidad de éstas desde 1986, ya que sería la herramienta legal en la que se centraría la mayoría de cambios en el Congreso. Las leyes, debido a la dificultad y el tiempo necesario para su aprobación, serían relegadas a un segundo plano y utilizadas como herramienta legal sólo en los casos necesarios. En la gráfica 7 comparamos la cantidad de leyes con la cantidad de reformas a leyes que se han aprobado en el Congreso desde 1986, observando que existe la relación esperada.

Como podemos ver, las reformas a leyes han predominado en casi todos los años, excepto en dos: el primer año de Gobierno de la DCG y el segundo año de Gobierno de la GANA. En los demás años se observa una cantidad considerablemente mayor de reformas que de leyes. Aunque esto podría ser algo obvio y además podría ocurrir en otros países de una manera similar, como una primera aproximación creemos que el hecho refleja la existencia de una tendencia hacia los cambios incrementales en el *statu quo* del ordenamiento legal del país, lo cual podría deberse al alto grado de multipartidismo, al transfuguismo y la correlación de fuerzas entre el Legislativo y el Ejecutivo, reflejada en el número de jugadores con veto.

GRÁFICA 7
Número de leyes y número de reformas a leyes (1986-2006)



Elaboración propia con base en datos del Congreso de la República.

IX. Conclusiones y recomendaciones

Desde 1986 hasta la fecha, el número de diputados y el número de partidos políticos han estado correlacionados negativamente con el total de reformas a leyes que se han aprobado en el Congreso de la República. Esto quiere decir que en los casos en los que ha habido una mayor cantidad de diputados y de partidos políticos en el Congreso, ha habido una menor aprobación de reformas a leyes por parte del Legislativo. De igual manera, al utilizar el número efectivo de partidos políticos podemos ver los efectos que el transfuguismo ha tenido en la aprobación de reformas a leyes; la correlación entre ambas variables es igualmente negativa, ya que el transfuguismo hace que el número efectivo de partidos políticos varíe año con año y que la dificultad para alcanzar acuerdos sea mayor o menor.

Pese a la relevancia de estas conclusiones, es quizá más importante observar la correlación que existe entre el número de jugadores con veto y la aprobación de reformas a leyes: aunque la cantidad de diputados y de partidos po-

líticos influye en la aprobación de reformas a leyes, es la correlación de fuerzas que se da dentro del Legislativo y entre éste y el Ejecutivo la que se relaciona más con la aprobación o no de reformas a leyes. Las correlaciones entre el número de jugadores con veto, el total de leyes y el total de reformas aprobadas desde 1986 nos sugieren que el grado de importancia que se le otorga dentro del Legislativo a una u otra es relativo, pues aunque ambas tienen requisitos iguales para su aprobación (mayoría absoluta), la dificultad que conlleva el proceso para aprobar una ley hace que la atención se centre en las reformas a leyes, las cuales requieren de menos procedimientos y producen cambios incrementales en el *statu quo*.

Entre algunas recomendaciones necesarias para futuros estudios, creemos que el proceso se podría mejorar analizando la relación que existe entre el número efectivo de partidos políticos y los tipos de leyes, lo cual requeriría hacer un análisis cualitativo del ordenamiento legal del país para poder establecer distintas categorías. Esto podría mostrar si existe o no alguna correlación con algún tipo específico de

leyes y en qué consiste dicha relación. Asimismo, en el estudio de la disciplina partidaria podría utilizarse la valoración de las ausencias como votaciones en contra, de alguna manera encubiertas. Ya que la tasa de ausencias ha sido alta en el Congreso desde 1986, posiblemente los niveles disciplinarios partidarios se verían reducidos. Con los datos obtenidos podría, entonces, generarse estudios relacionados con el transfuguismo y la aprobación legislativa. De igual manera, el hecho de que las votaciones nominales puedan influir en la disciplina partidaria es un argumento suficiente para llevar a cabo estudios en esa dirección. Por último, aunque la teoría de los jugadores con veto es una forma de abordar el problema, como toda teoría, tiene varias limitaciones. Por ejemplo, durante la investigación surgió la duda acerca de si las comisiones del Congreso podrían considerarse como jugadores con veto, pues algunos de los entrevistados así lo manifestaron.

El hecho de que las comisiones puedan o no funcionar como jugadores con veto no fue tomado en cuenta en este caso, ya que requeriría de un estudio aparte. De igual manera, el análisis en torno a si grupos empresarios, movimientos sociales, la cooperación internacional o cualquier otro grupo podría considerarse como jugador con veto, tampoco fue incluido, por idéntica razón. Así, estas variables podrían enriquecer este tipo de estudios, los cuales creemos que son importantes para el conocimiento de las instituciones políticas en Guatemala. La evidencia empírica y el estudio comparado de distintos países pueden arrojar luces sobre los fenómenos estudiados; también, pueden brindar nuevas herramientas de acercamiento a la complejidad social del sistema político del país.

X. Bibliografía

- Ajenjo Fresno, Natalia. (2003). *Las elecciones del 2003 en Guatemala: Cambios y continuidades*. European University Institute, Via dei Roccettini. Florencia, Italia. 16 pp.
- Brown, Harry. Sin fecha. *La disciplina partidista en Guatemala, 1990-1999*. Centro de Estudios y Acción Social Panameño (CEASPA). Asturias, España. 23 pp.
- Carey, John M. [1994-2000.] *Carey data archive*. www.dartmouth.edu/~jcarey.
- Chasquetti, Daniel. (2000). *Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación*. Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República de Uruguay. 42 pp.
- Colomer, Josep M. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo*. Gedisa. 256 pp.
- Duverger, Maurice. (1972). *Factors in a Two-Party and Multiparty System in Party Politics and Pressure Groups*. New York: Thomas Y. Crowell, pp. 23-32.
- Duverger, Maurice. (2002). *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F. 455 pp.
- Erazo, María Alejandra y Mario López. (2006). *El quién es quién partidario II: Vida partidaria*. Cuaderno de información política No. 7, Serie de Cuadernos de información política, FLACSO, Guatemala. 30 pp.
- Fernández Camacho, Carmen. (2004). *La oposición al autogolpe de Serrano Elías: Eficacia de las relaciones públicas políticas*. Universidad de Valladolid. ÁMBITOS. N° 11-12, 1ero. y 2do. semestres de 2004 (pp. 237-259).
- Fortín, Javier. *Base de datos de votaciones nominales*. 2000 a 2006. Archivo personal.
- Fortín, Javier. (2006). *...del Partido, por el Partido y para el Partido: un estudio del Congreso y de los diputados al Congreso de la República de Guatemala*. Tesis para obtener el grado de Maestría. Universidad Francisco Marroquín, Guatemala, Guatemala. 140 pp.

- Guatemala, (Constitución). *Constitución política de la República de Guatemala*. Decretada por Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985. Introducción de Jorge Mario García Laguardia. Guatemala: Piedra Santa, edición actualizada, 2000. 202 pp.
- Jones P., Mark. (1994). *Presidential Election Laws and Multipartism in Latin America*. Political Research Quarterly. Vol. 47, No. 1 (Mar., 1994) pp. 41-57.
- Ley del Organismo Legislativo*. Decreto 63-94 del Congreso de la República de Guatemala.
- Lista de diputados. Años 1998, 2001, 2003, 2005 y 2006.
- Mainwaring, Scott. (1990). *Presidentialism in Latin America*. Latin American Research Review, Vol. 25, No. 1. (1990), pp. 157-179.
- Mainwaring, Scott. (1993). *Presidentialism, multipartism and democracy: The difficult combination*. Comparative political studies, Vol. 26, No.2, 1993.
- Mainwaring, Scott and Aníbal Pérez Liñán. (1997). *Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress*. Legislative Studies Quarterly, Vol. 22, No. 4. (Nov., 1997), pp. 453-483.
- Mainwaring, Scott y Matthew Soberg Shugart (comp.). (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Editorial Paidós, Argentina. 316 pp.
- Mainwaring, Scott and Timothy R. Scully (ed.). (1995). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford University Press, Stanford, California. 578 pp.
- Memorias de diputados*. Años 1985 a 1998. Guatemala, separata de la Biblioteca del Congreso de la República.
- Memoria de Labores del Congreso*. Años 1999-2000. Guatemala: Congreso de la República.
- Memoria del Tribunal Supremo Electoral*. Año 2000. Guatemala: Tribunal Supremo Electoral.
- Montero, José Ramón e Ignacio Lago (eds.). (2005). *Sistemas electorales*. Zona Abierta, 110/111. Editorial Pablo Iglesias, Madrid, España. 359 pp.
- Born, Richard and Christopher Nevison. (1974). *The "Agreement Level" Measure, and the Rice Index of Cohesion Revisited*. American Journal of Political Science, Vol. 18, No. 3. (Aug., 1974), pp. 617-624.
- Torres-Rivas, Edelberto, et. ál. (2001). *Construyendo la democracia electoral en Guatemala*. FLACSO, Guatemala. 158 pp.
- Tsebelis, George. (1995). *Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism*. British Journal of Political Science, Vol. 25, No. 3. (Jul., 1995), pp. 289-325.
- Tsebelis, George. (2006). *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 409 pp.
- Trujillo, Pedro. (2006). *Transfuguismo Político*. Revista electrónica *La Opinión*.
- United Nations Development Program, UNDP. (2006). *Guatemala: A Chronicle of the Legislature's Role in the 1993 Governance Crisis*. UNDP, Initiative on Parliaments, Crisis Prevention and Recovery. 35 pp.



Esta publicación fue impresa en los talleres gráficos de Serviprensa S.A. en el mes de febrero de 2008. La edición consta de 500 ejemplares en papel bond blanco 80 gramos.



Cuadernos de información política No. 11

