

Desafíos de las elecciones en Guatemala. Crisis de representación y legitimidad, y la implementación de reformas electorales¹

Raquel Zelaya Rosales*

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_29_13

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 17 de mayo de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 18 de octubre de 2019.

Resumen: El proceso electoral de junio de 2019 en Guatemala se da en un contexto de falta de credibilidad en el liderazgo político y de pérdida de legitimidad de las instituciones, como producto de la crisis del 2015. En ese marco, el artículo analiza el papel clave del Tribunal Supremo Electoral en la implementación de las reformas aprobadas en el 2016 a la normativa electoral y de partidos políticos, especialmente en lo relativo al control y fiscalización de las finanzas partidarias y gastos de campaña, y en la distribución equitativa de espacios en los medios de comunicación.

Palabras clave: Proceso electoral / Reformas electorales / Aplicación de la ley / Garantías electorales / Control financiero / Franjas electorales / Guatemala.

Abstract: The electoral process of June 2019 in Guatemala, as a result of the 2015 crisis, takes place within a context of lack of credibility concerning political leadership and lack of legitimacy of the institutions. In this context, the article analyzes the key role of the Supreme Electoral Tribunal in the implementation of reforms to the electoral norm and political parties, which were approved in 2016, particularly regarding the control and supervision of party finances and campaign expenses as well as equal allocation of slots in mass media.

Key Words: Electoral process / Electoral reforms / Application of the law / Electoral guarantees / Financial control / Electoral slots / Guatemala.

¹ Ponencia presentada en el congreso "Análisis de las elecciones en América Central, México y República Dominicana", celebrado en el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en noviembre 2018.

* Guatemalteca, economista, correo rzelaya@asies.org.gt. Licenciada en Economía por la Universidad Rafael Landívar; con estudios de posgrado en Administración Pública y Desarrollo Económico en el ISVE de Italia (beca de OEA y Gobierno de Italia). Sirvió en diversas capacidades como asesora y consultora en temas económicos para la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), el Ministerio de Finanzas Públicas y la Cámara de Comercio y del Consejo Directivo de la Universidad Rafael Landívar, 2000-2006. Miembro del Consejo Consultivo del Fondo de Consolidación de la PAZ de la ONU, 2009-2011. Actualmente es presidenta de la Junta Directiva de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

1. INTRODUCCIÓN

Guatemala enfrenta en 2019 un proceso de elecciones generales que será determinante para la consolidación de su democracia. En este, se elegirán presidente y vicepresidente de la República, 160 diputados al Congreso de la República y 340 corporaciones municipales, además de 20 diputados al Parlacen (Parlamento Centroamericano), con la participación de cerca de 30 partidos políticos. El Tribunal Supremo Electoral (TSE) juega en este escenario un papel clave para el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la preservación del régimen de partidos políticos, el aseguramiento del pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, y la promoción de la gobernabilidad democrática.

Hasta ahora, el TSE ha organizado ocho procesos electorales generales y tres consultas populares, en los que ha gozado de credibilidad y legitimidad por parte de la ciudadanía y actores político-institucionales. Asimismo, logró desde 1985, con el inicio de la transición democrática, desarrollar procesos electorales libres, transparentes, con certeza y confianza, que dejaron en el pasado los fraudes electorales.

Sin embargo, en la organización del presente proceso electoral, el TSE ha dado muestras de poca capacidad de gestión y escaso control de las reformas surgidas en el 2016. En ese sentido, un órgano electoral débil y cuestionado por actores políticos e institucionales se constituye en una variable riesgosa para la estabilidad y gobernabilidad democrática. Los órganos electorales deben desarrollar, como un bien público apreciado por la democracia, elecciones democráticas, participativas, transparentes, legítimas y representativas.

El proceso electoral de 2019 presenta, en particular, grandes desafíos para el TSE, derivados de la necesidad de implementar un conjunto de reformas a la normativa electoral aprobadas en 2016, que cambian estructuralmente el régimen electoral. El escenario está marcado por la expectativa de la implementación de las reformas; una alta polarización política en la sociedad; un sistema de partidos políticos débil, cuestionado y con poca legitimidad; así como una alta incertidumbre en relación con qué partidos y candidatos lograrán participar; y la esperanza de que la próxima elección sea el espacio democrático en el cual puedan participar nuevos actores que logren renovar una clase política altamente cuestionada y deslegitimada. Estos factores juegan en un panorama en donde se están librando esfuerzos

para consolidar la lucha contra la corrupción e impunidad, y reformas institucionales para darle viabilidad y sostenibilidad a esas acciones.

Una adecuada y efectiva implementación de la normativa electoral contribuye al fortalecimiento del TSE, al desarrollo de la vida democrática, al robustecimiento del régimen de partidos políticos y a asegurar un pleno ejercicio de los derechos cívicos y políticos en el país. Por ello, se requiere que las unidades creadas recientemente, con la reforma electoral, ejecuten las nuevas competencias y cumplan en cada una de las fases con lo estipulado en la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP).

Las reformas modifican elementos estructurales del régimen de medios de comunicación y de control y fiscalización, incorporan el voto en el extranjero, fortalecen la capacidad de sanción del TSE, incluyen un mecanismo institucional de evaluación, revisión y elaboración de propuesta de reforma electoral; y le dan validez al voto nulo, entre otros aspectos (Guatemala, Decreto 26-2016).

Además, establecen que, una vez finalizado el proceso electoral, el TSE deberá integrar la Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME) con el objetivo de evaluar todo el proceso e identificar nuevas áreas y propuestas de reforma para perfeccionar el sistema electoral y de partidos políticos. A los resultados de esa evaluación deberán incluirse los aspectos de la llamada "agenda rezagada", relacionada con reformas que están pendientes, orientadas a democratizar a los partidos políticos, para hacerlos más representativos e inclusivos; y modificaciones a la forma en que se elige a los diputados en el Congreso, variando el tipo de lista y redibujando las fronteras de los distritos electorales (Gramajo, 2019).

La agenda de reforma electoral será una ventana de oportunidad para realizar una evaluación del desempeño del TSE durante el proceso electoral e identificar las áreas prioritarias de reforma y modernización. Sin lugar a dudas, la apuesta debe ser por una autoridad independiente, eficiente, eficaz, que cuente con los instrumentos necesarios —recursos humanos, técnicos e institucionales— que le permitan superar los desafíos del sistema electoral y de partidos políticos.

2. IMPLEMENTACIÓN DE REFORMAS ELECTORALES

El proceso electoral de 2019 se caracteriza en gran medida por ser la primera ocasión en que se implementará un conjunto de reformas a la LEPP que transformarán elementos fundamentales del sistema electoral. Según Donis (2017, p. 3): "es muy probable que el impulso actual de modernizar las reglas del juego que ordenan el sistema electoral y político sea un resultado directo de la coyuntura política que vivió la sociedad guatemalteca en 2015". En este sentido, la crisis política que vivió el país durante el proceso electoral del 2015² se constituyó en un contexto que facilitó la discusión y aprobación de una reforma electoral que buscaba atender los principales problemas del sistema electoral y de partidos políticos.

La agenda de reforma que se instaló en la opinión pública y los espacios institucionales, como el Congreso de la República y el TSE, partía de la identificación de problemas y la discusión de sus soluciones. El control y la fiscalización de las finanzas partidarias, el diseño de un régimen de medios de comunicación más igualitario, cambios a los requisitos para inscribir partidos políticos, entre otros, fueron de los aspectos demandados por diversos actores políticos y sociales.

Derivado de un amplio proceso de discusión y reflexión entre diversos actores, el Congreso de la República aprobó una reforma a la LEPP que, si bien dejó fuera elementos importantes como los ya mencionados en el punto uno, tuvo una extensión y profundidad que la hacen una de las más importantes de la legislación electoral del país.

En promedio, la LEPP se ha reformado una vez cada 15 años desde 1985. Esto ha generado un sistema muy rígido en donde hacer reformas electorales es casi imposible. La normativa política y electoral necesita ajustes periódicos que permitan adecuarlas a los cambios de la sociedad.

La reforma aprobada en 2016 tiene avances en muchas materias, ya que se fortalece el régimen de control y fiscalización del financiamiento partidario; se incorpora un régimen de medios de comunicación que distribuirá igualitariamente los espacios, promoviendo campañas más equitativas y transparentes; así como la inclusión del voto en el extranjero y la obligatoriedad de establecer una comisión participativa e incluyente para revisar la LEPP después de cada proceso electoral y elaborar una

² Debido a la renuncia del presidente y la vicepresidenta, por acusaciones de corrupción.

propuesta de reformar para mejorar y perfeccionar el sistema electoral de manera continua, entre otros aspectos.

3. MÁS CONTROLES, MEJOR FISCALIZACIÓN

La reforma a la LEPP incorporó al sistema avances significativos en la fiscalización del financiamiento partidario. En este sentido, la reforma modifica y fortalece sustancialmente las capacidades y aumenta las funciones de control y fiscalización que tiene el órgano electoral sobre los recursos que utilizan los partidos políticos. El régimen de control en el país se caracterizaba por ser opaco y poco transparente.

De acuerdo con Novales (2014), a pesar de que antes de la reforma la LEPP obligaba a los partidos a rendir cuentas sobre la gestión de sus recursos, la comprobación se dificultaba debido a que los financistas entablaban relaciones directas y personales con candidatos y dirigentes. Este modelo de financiamiento empleado por los partidos políticos los hacía opacos y verticales, y permitía que las organizaciones locales funcionaran con autonomía de la organización nacional, pero con dependencia de dirigentes y candidatos, quienes las financiaban.

Ese modelo de financiamiento estaba íntimamente relacionado con algunas prácticas que debilitan la institucionalidad democrática, tales como la corrupción y el nepotismo, que desgastan progresivamente la institucionalidad, y que a su vez impactan de manera directa en la confianza y la legitimidad, no solo de las organizaciones políticas, sino del sistema político en su conjunto.

La reforma buscó que los dirigentes partidarios adoptaran nuevas dinámicas y prácticas de financiamiento, apegados a un marco de rendición de cuentas y transparencia activa. La reforma responsabiliza a los dirigentes partidarios, en todos los niveles, incluso a los candidatos que no son parte orgánica del partido, sobre el manejo y uso de los recursos para financiar campañas electorales. Asimismo, aumenta los controles y criterios de transparencia, establece sanciones más drásticas y procesos administrativos y penales, que pueden afectar al partido y a sus dirigentes al incumplir la normativa (Artículos 19 bis, 21 bis, 21 ter, 21 quáter, 21 quinqués y 22 inciso n) de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

También, la reforma institucionaliza la colaboración, cooperación y trabajo conjunto entre el TSE, la Contraloría General de Cuentas (CGC), la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), la Superintendencia de Bancos (SIB) y la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT), además de otros funcionarios que sean requeridos para fiscalizar las finanzas partidarias.

Ruiz resalta que las reformas obligan a que las “organizaciones tengan cuentas bancarias según el nivel de organización territorial que posean (nacional, departamental y municipal) y divididas según el origen de los fondos (públicos y privados)” (2018a, p. 3).

Las modificaciones al régimen de financiamiento incluyen una reducción al gasto de campaña electoral, el cual queda estipulado en USD 0,50 por empadronado a diciembre del año previo a elecciones³. El cambio obedece a que el gasto en pauta publicitaria lo asumirá el TSE y lo distribuirá igualitariamente entre los partidos que participen en el evento electoral. Con respecto al financiamiento público, que se establece producto del desempeño electoral, las organizaciones políticas obtendrán USD 2 por cada voto emitido a su favor, solo si el partido logra al menos un escaño en el Congreso de la República o supera el umbral del 5% del total de votos para la elección presidencial.

La reforma modificó la manera en que los partidos distribuirán y utilizarán esos recursos públicos, con el afán de contribuir a la institucionalización de las organizaciones partidarias. De tal cuenta, los partidos deberán asignar un 30% de dichos recursos a la formación y capacitación de afiliados, 20% a actividades nacionales y de funcionamiento, y el 50% restante a funcionamiento y actividades en departamentos y municipalidades en donde el partido tenga organización partidaria vigente e inscrita en el TSE.

Por otra parte, Ruiz (2018a) identifica que la reforma incluyó la obligación de los partidos políticos de llevar registros contables de las contribuciones que reciban en efectivo, en especie y en materia de formación política por entidades extranjeras. Las modificaciones también obligan a los financistas a llevar registros contables.

Es decir, tanto las organizaciones políticas como sus financistas están obligados a tener registros contables físicos y electrónicos de todas las

³ Antes de la reforma, este techo era de USD 1.00 por empadronado.

transacciones financieras, detallando el origen, manejo y uso de los recursos por un periodo de 15 años.

Estos requerimientos se complementan con la responsabilidad que tiene el secretario general nacional, el departamental y municipal (donde el partido cuente con organización territorial vigente), secretario de finanzas de los tres niveles organizativos (nacional, departamental y municipal), así como el contador general, el secretario de finanzas, el responsable del órgano de fiscalización financiera y el representante legal del partido de entregar los informes y documentos financieros del manejo público y privado del financiamiento en los plazos estipulados en la LEPP, tanto para el periodo ordinario como para el de campaña electoral. El incumplimiento conlleva sanciones administrativas e incluso penales, hasta la cancelación de la organización política.

Sin duda, la reforma es un paso importante para establecer las medidas que podemos tomar a fin de instaurar un sistema de financiamiento partidario que sea democrático y transparente. No obstante, persisten serios desafíos para su implementación.

La reforma crea la Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos (acuerdo número 304-2016 del TSE). En ese sentido, el órgano electoral ha generado un intenso proceso de implementación en donde, además de la creación e instalación de la unidad, se han formulado reglamentos, normativas y manuales para cumplir con la ley; y se han diseñado mecanismos institucionales de coordinación interna entre varias unidades del TSE y externa en mesas políticas y técnicas, que fortalecen el trabajo de este en materia de control y fiscalización (Ruiz, 2018a, p. 2).

4. LA IGUALDAD EN EL RÉGIMEN DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El régimen de medios de comunicación fue otro de los aspectos que sufrió una reforma sustancial en el 2016. “Los cambios realizados a la LEPP buscaban democratizar la competencia electoral al volver igualitario el acceso a medios de comunicación de los partidos políticos” (Ruiz, 2018b, p. 3).

En este contexto, las reformas dan vida a la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión (acuerdo número 305-2016 del TSE). La implementación de este elemento se entrelaza con otras reformas que se

realizaron a la normativa electoral. Según Ruiz (2018b, p. 2-3) el funcionamiento de la unidad está relacionado con las fases del proceso electoral: inscripción de candidatos y campaña. En la primera, los partidos tienen prohibido realizar propaganda electoral. Esto solo lo pueden hacer una vez los candidatos estén inscritos oficialmente por el Registro de Ciudadanos y en el período de 90 días de campaña electoral, que es la segunda fase del proceso.

En cambio, los partidos pueden efectuar, fuera del periodo de campaña, proselitismo, entendido como el derecho que tienen las organizaciones políticas de dar a conocer su nombre, emblema y llamar a la ciudadanía en general a adherirse o afiliarse. A su vez, realizar actividades de formación; capacitación; organización y difusión de su ideología, programa político, posiciones políticas, propuestas; convocatorias y actividades relacionadas con el funcionamiento de la agrupación. Por otro lado, la propaganda electoral consiste en la promoción de candidatos, difusión y explicación de sus programas de gobierno. Este tipo de actividades se pueden realizar exclusivamente en el periodo de campaña electoral.

La reforma establece que los medios que quieran difundir propaganda electoral deberán inscribirse en el registro de empresas que prestan el servicio de comunicación. La unidad especializada definirá los procedimientos administrativos, requerimientos y plazos para el efecto. Los medios inscritos tienen la obligación de presentar su tarifario y disponibilidad de espacios dentro de sus diferentes franjas. Es importante, recalcar que los medios que no se inscriban no podrán ser contratados por el TSE. El pago de la pauta la realizará el órgano electoral considerando la "tarifa política". El valor de la tarifa consiste en el 20% del valor que resulte del promedio de la tarifa comercial que cada medio de comunicación reporte al TSE.

La unidad especializada definirá los procedimientos para recibir las solicitudes de los partidos políticos y los planes de medios de cada organización política; brindará información sobre los medios y espacios disponibles; y establecerá el mecanismo que utilizará para distribuir igualitariamente, entre los partidos participantes, la pauta disponible.

La reforma establece que los partidos deberán distribuir el espacio recibido en medios de comunicación de la siguiente manera: 50% para el binomio presidencial (presidente y vicepresidente), 25% para los candidatos a diputados y 25% para los candidatos a corporaciones municipales. Según

Ruiz (2018b, p. 4) los candidatos a diputados y alcaldes pueden ceder el porcentaje de pauta que les corresponde a la elección presidencial, pero el partido no puede asignarles la correspondiente al presidente a las candidaturas de diputados y alcaldes. Al contrario, aquellas organizaciones políticas que no presenten candidatos a este tipo de elección, pierden el porcentaje destinado para ese efecto.

La reforma establece que el TSE destinará parte de su presupuesto para adquirir espacios en medios de comunicación para las agrupaciones políticas que participen en el proceso electoral. Dicho monto, afirma la normativa, no podrá ser menor al 0,25% de los ingresos ordinarios del Estado. De igual manera, se enfatiza que el TSE es el único que podrá adquirir tiempo en medios de comunicación. La LEPP establece que las organizaciones políticas no podrán contratar directa o indirectamente, aceptar donaciones, espacios o tiempos en cualquier otro medio de comunicación. Ruiz (2018b, p. 6) resalta que esta prohibición aplica también para los dirigentes, afiliados o candidatos. El órgano electoral cuenta con la facultad de sancionar administrativamente a los partidos que incumplan con la norma e incluso tiene la facultad de cancelar a las organizaciones políticas.

En la práctica, la reforma ha implicado una campaña relativamente austera, sobre todo en medios de comunicación. Algunos actores argumentan que la normativa ha dificultado la entrega de propuestas programáticas de los candidatos y partidos políticos a la población, aunque la razón primordial de la ausencia de propuestas es la debilidad estructural de que adolece el sistema de partidos políticos, en donde estos no son instituciones programáticas e ideológicas, sino maquinarias electorales que se organizan y funcionan alrededor de la elección.

5. UNA OPORTUNIDAD PARA PERFECCIONAR EL SISTEMA

Como se mencionó con anterioridad, la reforma incluye la obligatoriedad de realizar una evaluación al finalizar cada evento electoral, a fin de perfeccionar progresivamente el sistema electoral y de partidos políticos. La Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME) se integrará con representantes del TSE, partidos políticos con representación en el Congreso de la República y representantes de organizaciones especializadas que contribuyan al análisis y evaluación de las propuestas de reforma.

En otras palabras, una ventana de oportunidad para impulsar una nueva reforma electoral se abrirá una vez se instale la CAME y se realice la evaluación del proceso, considerando los aspectos positivos y negativos de la reforma, apuntando al perfeccionamiento y buscando alcanzar los objetivos de los nuevos regímenes, tanto de control y fiscalización como de medios de comunicación. Los actores políticos e institucionales deberán evaluar el impacto que tendrán las reformas en el sistema electoral y de partidos políticos, en la consolidación del sistema democrático, así como el funcionamiento y desempeño del órgano electoral.

A esta agenda se deberá incluir aspectos que desde diversos espacios y múltiples actores se han demandado, pero que no se han incluido en los proyectos de reforma. En alguna medida, la agenda pendiente está enfocada en la modificación de los requisitos para organizar partidos políticos, la modificación de los distritos electorales y el tipo de lista por el que se elige a los diputados al Congreso de la República. Los últimos aspectos están orientados a solucionar los problemas de representación y legitimidad del sistema de partidos políticos.

La viabilidad política y técnica de la propuesta de reforma electoral se sustenta en tres aspectos que no son fáciles de alcanzar, pero sí necesarios para hacer avanzar la reforma. El primero de ellos es tener un objetivo claro y muy bien definido, y en este sentido, lo prioritario es impulsar una reforma que abra los espacios de participación.

La reforma electoral debe, asimismo, facilitar la participación política partidaria, ampliar la competencia electoral y mejorar la representatividad de los votantes. El interés por impulsar reformas en este sentido es promover una renovación política partidaria. Estos factores ayudarán a solucionar la crisis de representación y legitimidad que enfrenta el sistema político.

Estos objetivos se alcanzan al reducir las barreras de inscripción y creación de partidos políticos, permitir que la nominación de candidatos a nivel municipal y departamental sea en donde los partidos políticos cuenten con organización propia para reforzar la vinculación de los votantes con los candidatos. Tales cambios se refuerzan con medidas de democracia interna que fortalezcan al afiliado. Se necesitan partidos democráticos, en donde las decisiones sean producto de procesos participativos.

Por otro lado, hay una fuerte demanda para permitir que los electores elijan de forma directa a los candidatos, evitando listados cerrados y reformando los distritos electorales. El objetivo es que el voto sea directo al candidato y que exista un mayor acercamiento entre los votantes y sus representantes. Las listas abiertas generan condiciones para que los ciudadanos puedan “elegir” y participar de manera más directa en la selección de los diputados. Las listas bloqueadas y cerradas, vigentes en la actualidad, no permiten que el ciudadano elija, sino que vota por la lista que definen los dirigentes partidarios.

En el proceso de reforma también tienen que considerarse aspectos de gestión política para dotar de viabilidad política y técnica la propuesta, que está relacionada con el alcance y magnitud del proyecto de reforma electoral. Hay una relación inversa entre el número de reformas y las posibilidades de aprobación.

Este aspecto contribuye principalmente a que los diferentes actores, en especial los políticos, logren los acuerdos necesarios. Es más fácil hacerlo con una reforma acotada. Para ello, se necesita tener claridad en qué tipo de reformas se desean y qué se busca con ellas.

Por otro lado, también es importante la legitimidad y representatividad que tenga el texto de la propuesta. La ciudadanía demanda nuevos partidos y nuevos liderazgos. Desde luego, esto no pasa solo por crear nuevos partidos, sino también por un aumento en la participación de los ciudadanos. Y para ello, asegurar que la participación se desarrolle en condiciones democráticas.

Indudablemente, estos cambios deben ir aparejados a un fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral para que ejerza con mayor capacidad su rol rector en el sistema electoral y de partidos políticos, tanto en los aspectos de control y fiscalización de los recursos partidarios como en otras dimensiones importantes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Donis, J. (2017). El régimen político electoral, desafíos y contradicciones en el año de la crisis política y de las elecciones 2015. En *Un modelo en transición: desafíos al régimen político electoral*, pp. 1-15. Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales.
- Gramano, J. (20 abril, 2016). Congreso completa la aprobación de la Ley Electoral. *Prensa Libre*. Recuperado de <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/congreso-cierra-reforma-de-la-ley-electoral/>
- Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente (1985). *Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto (1-85)*.
- Guatemala. Congreso de la República (2016). *Decreto 26-2016 reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, decreto 1-85*.
- Guatemala. Tribunal Supremo Electoral (2016). Acuerdo número 304-2016 del 25 de noviembre.
- Guatemala. Tribunal Supremo Electoral (2016). Acuerdo número 305-2016 del 25 de noviembre.
- Novales, H. (2014). *Partidos Políticos guatemaltecos: financiamiento e institucionalidad*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).
- Ruiz, E. (2018a). *El nuevo régimen de finanzas partidarias. Guatemala*. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).
- Ruiz, E. (2018b). *La democratización de los medios de comunicación*. Guatemala. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).