

# Siete claves para el cambio

**Análisis técnico, político y normativo  
del proceso electoral  
Guatemala 2007**

**EDUARDO NÚÑEZ VARGAS  
(coord.)**

**ALEJANDRO BALSELLS  
CONDE**

**GUSTAVO BERGANZA**

**LIGIA IXMUCANÉ BLANCO**

**CARMEN CASTILLA MIRANDA**

**CÉSAR CONDE RADA**

**MARÍA ALEJANDRA ERAZO**

**JAVIER FORTÍN**

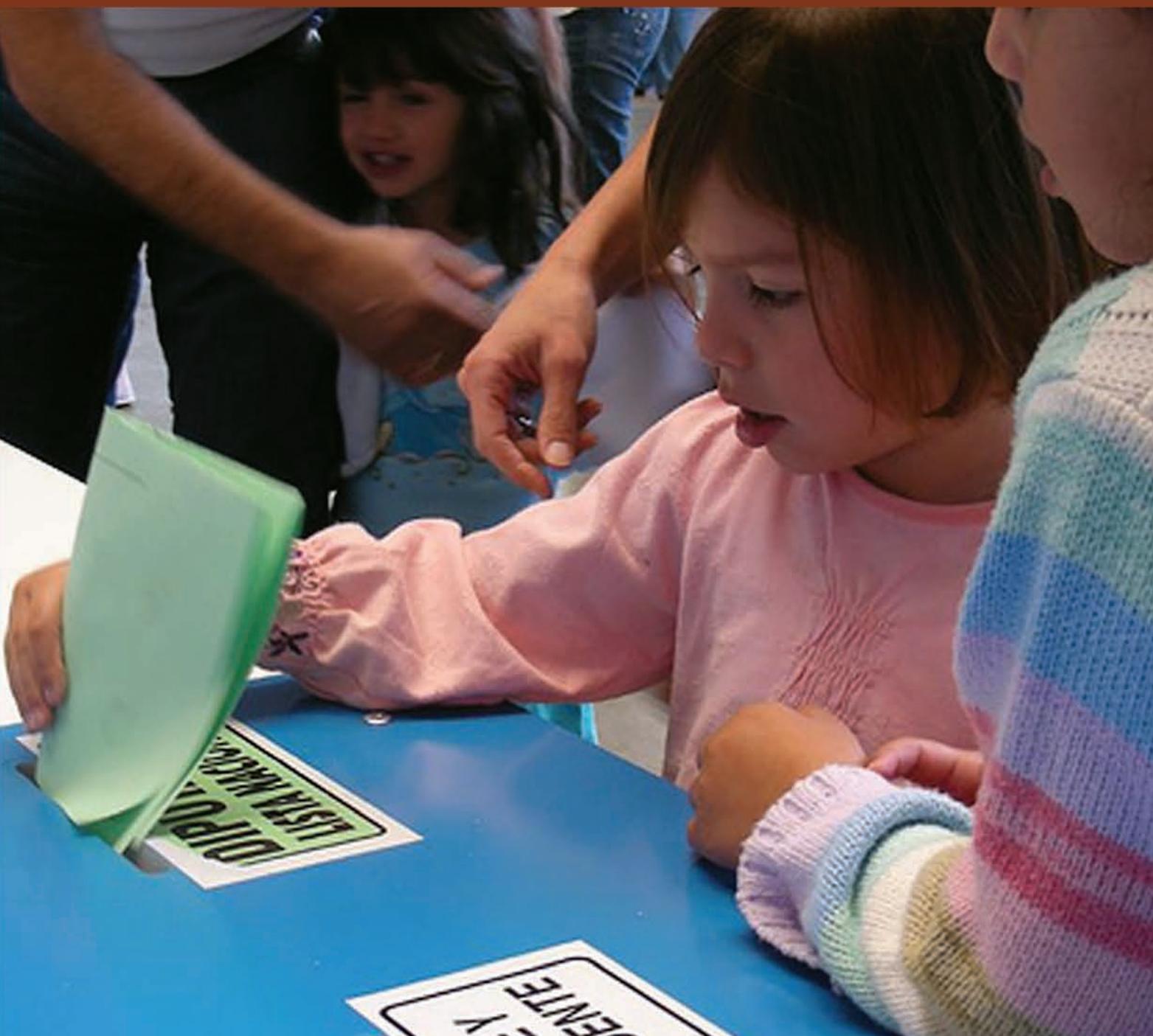
**MIRIAM GRAMAJO**

**CARMEN ORTIZ**

**PAOLA ORTIZ LOAIZA**

**SILVIA SÁNCHEZ**

**IVONNE SOLÓRZANO C.**



# Siete claves para el cambio

## Análisis técnico, político y normativo del proceso Electoral Guatemala 2007



Netherlands Institute for  
**Multiparty Democracy**



Guatemala, octubre de 2008

324.6  
A53  
2008

Núñez Vargas, Eduardo. Coord.  
Siete claves para el cambio. Análisis técnico, político y normativo  
del proceso electoral Guatemala 2007.

146 p. : 28 cm. cuadros.

1.- Ciencias políticas.-- 2.- Reforma electoral.-- 3.- Medios de  
Comunicación.-- 4.- Sufragio.-- 5.- Voto (Guatemala).-- 6. Sistemas  
Electtorales.-- 7.- Participación electoral.-- 8.- Proceso electoral.-  
9.- Partidos políticos.-- 10.- Elecciones Guatemala.- 11.- Organización  
electoral.-- 12.- Democracia electoral.-- 13.- Elecciones generales 2007  
(Guatemala).

Esta publicación es posible gracias al apoyo de



Netherlands Institute for  
**Multiparty Democracy**

Coordinación técnica:



Diagramación interiores: Jaime Bran

Diseño de portada y coordinación de edición: Hugo Leonel de León Pérez

Las ideas, afirmaciones y opiniones que se expresan en este material no representan la posición institucional de la Fundación Soros Guatemala, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria y el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales. La responsabilidad de las mismas pertenece únicamente a sus autores.

Se autoriza la reproducción parcial o total de este material citando de manera explícita su origen y otorgando los créditos institucionales respectivos.

ISBN: 978-99939-72-68-6

Editorial  
de  
Ciencias  
Sociales



3ª. Calle 4-44 zona 10, ciudad de Guatemala.  
PBX 2414 7444.

## CONTENIDO

<b>Presentación</b>	5
<b>Prólogo</b>	7
<b>Introducción</b>	9
<b>Primera parte</b> Las elecciones generales de 2007: balance general sobre un sistema en transición	13
<b>Segunda parte</b> Análisis sobre la coherencia y efectividad de la Ley Electoral y de Partidos Políticos	45
<b>Tercera parte</b> Análisis del impacto de las reformas electorales en el desempeño del Tribunal Supremo Electoral	55
<b>Cuarta parte</b> Análisis sobre la participación electoral de la ciudadanía en 2007	67
<b>Quinta parte</b> Comportamiento electoral y desempeño institucional de los partidos políticos	83
<b>Sexta parte</b> Análisis del régimen de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales	95
<b>Séptima parte</b> Análisis del papel de los periodistas, los medios y las encuestas en las elecciones de 2007	103
<b>Octava parte</b> Análisis del sistema electoral y distritos electorales	117
<b>Perfiles institucionales</b>	135
<b>Perfiles de los y las autoras</b>	141



Las elecciones han sido el eje que ha sustentado el desarrollo de la democracia electoral guatemalteca. Además, existe consenso sobre la contribución de los procesos electorales al ejercicio de la ciudadanía en Guatemala. Se perciben, sin embargo, limitaciones de fondo que afloran en los momentos electorales, relacionadas con la coherencia y efectividad de la ley electoral y sus reglamentos, la efectividad de la organización técnica y logística del Tribunal Supremo Electoral (TSE), la participación político-electoral de la ciudadanía; el comportamiento electoral y desempeño institucional de los partidos políticos, el régimen de financiamiento de los partidos y las campañas electorales; el comportamiento electoral y la influencia de los medios de comunicación social y el sistema electoral y los distritos electorales, entre otras. Estas limitaciones, a la vez, sugieren la necesidad de analizar con profundidad si los objetivos que persiguen las elecciones, satisfacen o no, las aspiraciones ciudadanas.

La legitimidad de la institucionalidad formal del Estado ha estado adecuadamente sostenida por el funcionamiento del modelo de organización electoral y la confianza de la ciudadanía en el mismo y en su expresión más acabada, el TSE; capacidad asociada con el manejo transparente de los eventos electorales y con la capacidad jurídica y técnica que ha demostrado a lo largo de los mismos. Estas premisas han evidenciado, al menos en las dos últimas elecciones, signos de cierto debilitamiento; lo cual desafía la legitimidad lograda. La efectividad del TSE y la

capacidad de los partidos políticos para competir en los procesos electorales, está asociada con la estabilidad en las reglas legales que rigen los mismos. Efectivamente, la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) –Decreto 1-85 de la Asamblea Constituyente– ha tenido pocas variaciones desde su creación hasta la reforma de 2004. Esa estabilidad normativa, permitió el desarrollo de capacidades técnicas y ciertos procedimientos políticos y normativos, que favorecieron la confianza ciudadana en las elecciones y en las instituciones que participan de las mismas.

Reformada la Ley Electoral y de Partidos Políticos en 2004, se abrió una serie de interrogantes sobre la capacidad del TSE y de los partidos políticos para adaptarse a los cambios introducidos en el sistema de organización electoral y en el sistema partidario mismo. Esto debido, en parte, a que el proceso de reforma que estableció las reglas de las elecciones de 2007, no estuvo concluido hasta agosto de 2006, fecha en que fue aprobada la llamada “armonización” de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. A estas interrogantes, se sumaron los desafíos políticos y técnicos inherentes a las reformas electorales de 2004 y 2006, creando un entramado de cambios objetivos y de percepciones (subjettivas), sobre la forma en que las elecciones de 2007 se desarrollarían, en particular, aquellos relacionados con las variaciones sustantivas en el modelo de organización electoral, el funcionamiento del sistema de partidos políticos y las reglas de competencia electoral.

En este contexto y con el propósito de realizar un análisis profundo del reciente proceso electoral y aportar insumos para la formulación de iniciativas de reforma del sistema electoral y de partidos políticos, surge el estudio *Siete claves para el cambio. Análisis técnico, político y normativo del proceso electoral Guatemala 2007* auspiciado por la Fundación Soros Guatemala y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (nIMD), en el marco del consorcio de organizaciones especializadas en el tema, en el cual participan NDI, ASIES, DOSES y FLACSO.

El estudio contiene un análisis sustantivo sobre los siguientes temas: a) la coherencia y efectividad de las normas electorales y sus reglamentos, para garantizar la fluidez del proceso y el ejercicio del voto; b) el proceso organizacional, logístico y técnico de las elecciones 2007 y su efectividad para garantizar el ejercicio del voto; c) el papel y desempeño de los actores estratégicos del proceso electoral y la influencia que las modificaciones legales dadas tuvieron sobre los mismos; y d) propuestas concretas de modificaciones legales, reglamentarias, institucionales, organizacionales y técnico-administrativas para mejorar el funcionamiento del sistema electoral y de partidos políticos. Además, si bien el estudio identifica áreas prioritarias de atención de cara a la reforma futura del sistema electoral y de partidos políticos, su utilidad principal radica en proporcionar información sustantiva a las y los decisores políticos para que construyan acuerdos sobre la reforma electoral posible. Es por tanto, una contribución para propiciar un debate sustantivo sobre la llamada “segunda generación de reformas electorales”, con el fin de apoyar la ansiada estabilización e institucionalización del sistema partidario y electoral guatemalteco.

Resulta importante reconocer que el estudio corona los esfuerzos nacionales desarrollados

en los últimos años vinculados con garantizar la efectividad y calidad de las elecciones. Por tanto, es subsidiario de esfuerzos como Mirador Electoral y su Red Nacional de Observación Electoral, la Misión Indígena de Observación Electoral, la Misión de Observación impulsada por la Procuraduría de Derechos Humanos, el Arzobispado de Guatemala y la Universidad de San Carlos de Guatemala, que con sus informes dieron sustento inicial a este análisis. Asimismo, el estudio ha sido enriquecido por los informes de proceso y finales de las misiones de observación internacional de la Organización de los Estados Americanos y de la Unión Europea, y por los programas de asistencia técnica electoral liderados por la OEA y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL). En este sentido, la investigación a la vez que valora la contribución de la comunidad donante prevé aportarle insumos para evaluar la pertinencia e impacto de su apoyo, así como para definir rutas posibles de cooperación en el futuro inmediato.

Finalmente, quiero expresar mi agradecimiento a las instituciones del consorcio, cuyo equipo interinstitucional sumó no sólo capacidades políticas, técnicas y académicas especializadas sino su compromiso personal para el fortalecimiento de la democracia en Guatemala. Con este estudio, la Fundación Soros Guatemala pone a disposición de la sociedad guatemalteca y de los actores involucrados en el accionar político un insumo de particular importancia, en el marco del imperativo de provocar reformas a los sistemas, electoral y de partidos políticos.

*Elena Díez-Pinto*  
*Directora Ejecutiva*  
*Fundación Soros Guatemala*

Una de las características más importantes del pasado proceso electoral fue que presentó grados de coordinación e integración de esfuerzos en múltiples áreas de trabajo político y técnico procedimental. Los ejemplos son muchos y todos ellos mostraron éxitos razonables, tanto en la implementación de sus actividades como en la estructuración de los espacios mismos de coordinación entre instituciones nacionales e internacionales.

La cooperación en materia electoral ha venido ganando en grados de coordinación desde la elección de 2003 y se consolidó en la llamada Mesa de Donantes Elecciones 2007, que reunió a la cooperación de Suecia, Noruega, Holanda, Dinamarca, Canadá y Estados Unidos de América. Algunos fueron más allá, al integrar no sólo sus intereses estratégicos, sino la canalización de los fondos.

De igual modo, las misiones de observación electoral estuvieron caracterizadas por el signo de la integración de esfuerzos. Ese es el caso de Mirador Electoral, la Misión Indígena de Observación Electoral y la Misión Interinstitucional.

Los beneficios de estos esfuerzos de articulación de fondos, capacidades políticas y calidades técnicas fueron evidentes y se expresaron en un aumento de efectividad en la utilización de los recursos, pero también en el cumplimiento de funciones estratégicas de cara al proceso: asistencia técnica y observación electoral.

De este espíritu se alimentó el proyecto de análisis de las elecciones de 2007; para su concepción e implementación se sumaron las calidades políticas, financieras y técnicas de tres organizaciones internacionales comprometidas con la expansión sostenida de la democracia en Guatemala –el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, la Fundación Soros Guatemala y el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales–, con la especialización y profundo conocimiento de la realidad del país que tienen tres organizaciones largamente radicadas en Guatemala y productoras de conocimiento sustantivo en los campos que nos ocupan: ASIES, DOSES y FLACSO.

Esta sinergia permitió abordar las elecciones 2007 desde múltiples puntos de vista y áreas de especialidad, en un intento de construir un análisis crítico del citado proceso como base para la extracción de aprendizajes y la identificación de áreas y acciones enfocadas a la mejora continua del sistema electoral y del sistema de partidos políticos en Guatemala.

Por ello, es importante reconocer el gran esfuerzo de todas las instituciones y organizaciones nacionales e internacionales que trabajaron activamente durante el proceso electoral; este informe no pretende sustituir el extraordinario trabajo realizado por todas ellas, sino complementarlo. De hecho, los informes de las organizaciones participantes han sido piezas fundamentales en la construcción de este análisis y se

constituyen en base fundamental de sus conclusiones.

No obstante el valioso aporte de cada uno de los estudios individuales de las instituciones que hemos unido esfuerzos, nos propusimos otorgar un valor agregado a la realización de los trabajos de investigación, dando a los hallazgos una interpretación de conjunto, esperando poder presentarlos de manera que sean útiles y oportunos para enriquecer el proceso de discusión sobre la reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Es esperanza de nuestras instituciones que el documento que se presenta, tanto como to-

dos los materiales base que lo alimentan, se conviertan en instrumentos útiles para que las instituciones nacionales clave de la democracia –partidos políticos, Congreso, Tribunal Supremo Electoral– cuenten con información verificable y sólidamente construida para tomar decisiones sobre las acciones normativas, reglamentarias, institucionales y técnicas que deban tomar para garantizar el desarrollo continuo de la democracia electoral en el país.

*Doris Cruz*  
*Representante*  
*Instituto Holandés para la*  
*Democracia Multipartidaria*

**E**l Proyecto Siete claves para el cambio. Análisis político, técnico y normativo del proceso electoral Guatemala 2007 es entendido como una extensión natural de los esfuerzos concertados por actores internacionales y nacionales para asegurar la sinceridad y legitimidad de las elecciones de 2007. Siendo las primeras elecciones organizadas bajo nuevos estándares establecidos a partir de la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos en 2004 y 2006, tanto en lo referente al funcionamiento del modelo de organización electoral como en las reglas básicas del sistema de partidos políticos, la importancia de valorar los impactos que esas reformas tuvieron sobre las capacidades políticas y técnicas de los actores fundamentales de las elecciones, como sobre la solvencia técnica del proceso electoral mismo, es evidente.

La intención política que orienta cualquier proceso de reforma electoral, normalmente se ve alterada en mayor o menor medida, por la forma práctica en que el mismo ajusta el funcionamiento de los partidos y la forma de organizar las elecciones. Dicho de otro modo, no siempre la intención política detrás de la reforma, obtiene los resultados esperados en el funcionamiento práctico de la democracia electoral. No existe relación lineal o unívoca entre ambas partes de la ecuación. Por ello, analizar los resultados e impactos efectivos que determinadas reformas normativas tienen sobre el funcionamiento de instituciones clave como las elecciones, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y los partidos políticos, resulta importante para extraer lecciones aprendidas

y asegurar un esfuerzo de perfeccionamiento continuo de la democracia electoral.

Evidenciar aparte de la pertinencia de analizar y valorar las elecciones una vez realizadas, no es una práctica frecuente ni en medida alguna institucionalizada; existen países en América Latina –Panamá para citar un caso– en donde pasada una elección, se realizan evaluaciones conjuntas entre el organismo electoral y partidos políticos, e incluso, constituyen una suerte de comisión de reforma electoral que delibera sobre los resultados de las mismas y construye acuerdos sobre eventuales modificaciones al marco normativo e institucional.

Valorar la forma en que una elección se organiza y en que los actores fundamentales se desempeñan, sobre la base de criterios técnicos rigurosos resulta, por tanto, un insumo de gran utilidad para la toma de decisiones. Por ello, la Fundación Soros Guatemala, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, ASIES, DOSES, FLACSO-Guatemala y el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales, diseñaron esta iniciativa de análisis sistemático de las elecciones, a partir de dos preguntas fundamentales: ¿qué hizo diferente las elecciones de 2007 de las cinco elecciones generales precedentes?; y ¿qué impactos concretos tuvieron las reformas electorales de 2004 y 2006 sobre la organización y competitividad de las elecciones, y sobre el desempeño de los actores fundamentales del proceso electoral?

La respuesta a estas preguntas se buscó a partir de analizar siete dimensiones de un proceso electoral, consideradas por las instituciones asociadas, como centrales para entender las elecciones recién pasadas. Estas son:

*Coherencia y efectividad de la Ley Electoral y sus reglamentos*, dimensión que estuvo enfocada a realizar un análisis de escritorio sobre la Ley Electoral y de Partidos Políticos y el reglamento de la misma, valorando su coherencia y efectividad.

*Proceso organizacional, técnico y logístico de las elecciones*, analizando las distintas actividades concretas que configuran la organización, desde el novedoso proceso de descentralización de las Juntas Receptoras de Votos (JRV), hasta los procesos más tradicionales de actualización y depuración del padrón electoral, de preparación administrativa y logística del día de las elecciones, de conformación de los órganos electorales intermedios y locales, de transmisión de resultados y de resolución de conflictos e impartición de justicia.

*Participación electoral de la ciudadanía*, dimensión enfocada a estudiar los índices de participación electoral, según género, etnia y edad, así como el impacto de la descentralización sobre los niveles de participación en el evento electoral.

*Comportamiento electoral y desempeño institucional de los partidos políticos*, a partir de valorar los impactos de las reformas electorales sobre la transformación del sistema de partidos. Incluye variables tales como el comportamiento electoral de los partidos, su desempeño financiero, los gastos de campaña, su capacidad de formulación de programas, los procesos internos de selección de candidaturas y otras variables que permitan caracterizar su desempeño electoral.

*Régimen de financiamiento de los partidos y las campañas electorales*, dimensión que si bien forma parte inherente al funcionamiento del sistema parti-

dario, por su importancia mereció un análisis específico y de mayor profundidad. Se revisa la estructuración del régimen de financiamiento de partidos y campañas, así como la forma en que los partidos financiaron sus campañas electorales. Este análisis está alimentado de manera sustantiva por los insumos provenientes del monitoreo del gasto electoral realizado por Acción Ciudadana, de modo que se cuenta con diversas fuentes de información y análisis.

*Comportamiento electoral e influencia de los medios de comunicación social*, en donde se analiza el tipo de cobertura de los medios en el proceso, así como las posibles influencias que los mismos tienen en la conformación de las preferencias electorales. Se analizan también las percepciones de los periodistas sobre la forma libre o condicionada en que desarrollaron su trabajo y el papel de las encuestas electorales en el proceso.

*Sistema electoral y los distritos electorales*, dimensión que estudia el grado de representatividad territorial que tiene el sistema electoral, evaluando los grados de sobre y subrepresentación que tienen los diferentes distritos electorales, especialmente en cuanto a la integración y conformación del Congreso de la República.

Las siete dimensiones descritas aportan una visión bastante integrada de lo que fue el proceso electoral 2007 y de la forma en que el mismo se desarrolló. Los hallazgos encontrados buscan aprender sobre la evolución reciente del sistema de organización electoral, el sistema de partidos y la forma en que el sistema electoral –sin cambios desde años atrás– se ve influenciado por las otras variables. Metodológicamente, el proceso de análisis partió del establecimiento de objetos de estudio precisos y preguntas orientadoras sobre cada dimensión a estudiar; hubo una distribución del trabajo entre las instituciones especializadas en el tema, para asegurar la calidad de los estudios y el cumplimiento

puntual de los plazos. De este modo, ASIES asumió el análisis del sistema partidario, el régimen de financiamiento y el sistema electoral; FLACSO, el análisis de coherencia de la Ley, el desempeño del TSE y el análisis de participación electoral; y, finalmente, DOSES, asumió el análisis del comportamiento electoral de los medios, desde las tres perspectivas acordadas: cobertura mediática, desempeño de los periodistas y análisis de encuestas. La Coordinación Técnica del Proyecto recayó en el equipo de NDI Guatemala.

En su mayoría, los estudios fueron concebidos para ser realizados en gabinete, con trabajos de consulta con actores estratégicos del proceso electoral, a través de entrevistas o cuestionarios dirigidos; no obstante, para el componente de medios de comunicación, se previó la realización de una encuesta nacional y de una serie de grupos focales que ayudaron a medir percepciones de las personas sobre el papel de los medios en las elecciones.

Para la gestión de la investigación, el equipo interinstitucional se organizó en dos instancias: el Grupo de Dirección, en donde todos y todas las directoras de las seis instituciones miembros se reunieron periódicamente para analizar el avance de cada componente y aprobar los informes de proceso o finales del estudio; y el Grupo de Coordinación Técnica, en el que participaron los y las coordinadoras de cada institución, así como las y los consultores a cargo de cada componente. También se realizaron cinco talleres de trabajo conjunto en donde cada institución y consultor presentaron sus planes de trabajo, sus instrumentos de investigación, sus avances y sus informes, de proceso y finales. Esto permitió un intercambio sustantivo entre todas las partes del Proyecto y facilitó que existiera una adecuada retroalimentación entre cada componente del análisis. Los textos y resultados de cada componente, responden a la responsabilidad de los y las autoras.

Merece resaltarse la calidad del equipo aportado por cada institución para el desarrollo del proceso de investigación. Por el lado de ASIES, la coordinación de Karin de Maldonado y Marco Antonio Barahona, y la participación sustantiva de Ligia Blanco, Alejandro Balsells y Carmen Ortiz como responsables de los componentes de partidos políticos, financiamiento político y sistemas electorales, respectivamente; de parte de FLACSO, la coordinación inicial de Isabel Rodas y luego de Virgilio Álvarez, y la realización de cada estudio por parte de César Conde, Paola Ortiz e Ivonne Solórzano en los temas de coherencia de la Ley, desempeño del TSE y participación electoral, según fueron nombrados; y por parte de DOSES, la conducción de Gustavo Berganza y el trabajo académico de Silvia Sánchez y Carmen Castilla. No puedo omitir la participación activa y los aportes de Julio Donis del NDI, Otto Zeissig del nIMD y Renzo Rosal por parte de la Fundación Soros, así como la supervisión político institucional de Elena Diez-Pinto, Directora de Fundación Soros y de Doris Cruz, Representante del nIMD.

Puede constatarse que el estudio es resultado de la sinergia de capacidades institucionales y capacidades individuales, todas ellas conjugadas en función de poner a disposición de los actores fundamentales del proceso político guatemalteco y especialmente –TSE, partidos políticos, Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República– insumos útiles para la deliberación oportuna sobre la reforma electoral pendiente y posible. Como tal, no es un estudio de pretensiones estrictamente académicas, sino que busca tener utilidad política, al poner a disposición de decisores políticos información cualificada para la construcción de acuerdos. Entiende, no obstante, que su función no va más allá de producir información útil para la toma de decisiones y reconoce que éstas corresponden a aquellos que por mandato popular han sido electos para ese fin.

Finalmente, es importante reiterar, como se ha dicho en la presentación y en el prólogo, que este estudio se ha beneficiado de múltiples esfuerzos de apoyo a las elecciones, desde los programas de asistencia técnica implementados por IIDH/CAPEL y la OEA, pasando por las misiones de observación internacional de OEA y la Unión Europea, hasta las misiones de observación nacional realizadas por Mirador Electoral, la Misión Indígena de Observación Electoral, y otras. Una base sustantiva de la información que dio partida a este estudio, fue aportada por el trabajo técnico sustantivo realizado por las misiones antes detalladas.

Es, por tanto, un esfuerzo que busca complementar y no suplantar lo realizado por diversos actores nacionales y por la cooperación internacional durante las últimas elecciones. En este sentido, se entiende que, al igual que todos los productos de esas misiones, este documento es un bien público, puesto a disposición de la sociedad guatemalteca para su estudio y deliberación.

*Eduardo Núñez Vargas*  
*Director Residente*  
*NDI Guatemala*

# PRIMERA PARTE

## Las elecciones generales 2007: balance general sobre un sistema en transición

*Eduardo Núñez Vargas<sup>1</sup>*

Las elecciones generales de 2007 tienen características que las hacen diferentes de las anteriores, en razón de las modificaciones legales producidas en 2004 y 2006, y de la evolución reciente del sistema de partidos políticos en el país. El marco jurídico que regula las elecciones, el sistema electoral y el sistema de partidos políticos, que se había caracterizado por un alto grado de estabilidad durante sus veintitrés años de vigencia, se vio sometido a una reforma parcial, pero importante, en el ciclo 2004-2006. Siendo la reforma electoral una herramienta funcional para actualizar los marcos normativos a la evolución de los sistemas propios de la democracia electoral, la reforma apuntó a atender algunos de los rezagos que se encuentran en la base y explican el tipo de funcionamiento de la institucionalidad electoral y partidaria:

- i. El alto grado de centralización del modelo de organización electoral, que si bien dotaba de seguridad y certeza a las elecciones, actuaba como un filtro no deseado sobre los niveles de participación de la ciudadanía y favorecía una baja presencia territorial del sistema partidario.
- ii. Los problemas de seguridad y certeza en el sistema de documentación personal, cuya base –la cédula de vecindad– había mostrado largamente sus limitaciones para dar confianza sobre la identidad de las personas

y, por tanto, sobre las personas que tendrían que integrar el registro electoral.

- iii. El bajo grado de institucionalización del sistema de partidos políticos, resultado en diversa medida de factores tales como: alta permisividad del marco jurídico para la creación de partidos y para la conservación de su registro legal; elevada dependencia del capital privado para el funcionamiento institucional de los partidos y para las campañas electorales; y bajo nivel de fiscalización por órganos independientes y capacitados.

Estas tres características son en alguna medida la expresión de una contradicción base en el desarrollo de la democracia electoral guatemalteca: mientras el sistema y la organización electoral se han desarrollado de manera ciertamente efectiva, dotando de seguridad y confianza a esta joven democracia, el sistema partidario ha reflejado el drama de la inestabilidad y falta de institucionalidad. De este modo, la democracia electoral guatemalteca cuenta hacia adentro de sí misma, con desarrollos desiguales: mayor consistencia en la dimensión propiamente electoral –elecciones y sistema electoral–, con una marcada debilidad institucional del sistema partidario. Si a esto se suman los problemas de solvencia y efectividad que caracteriza el funcionamiento del sistema de gobierno, tenemos un cuadro que hace razonable la duda sobre la sustentabilidad del sistema democrático y su capacidad para responder a los desafíos de la realidad del

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas por el autor no expresan la posición del NDI, sino que son responsabilidad exclusiva del autor.

país. Si bien las normas no pueden cambiar unilateralmente las realidades políticas, si pueden actuar como factores de incentivo o coerción para que los actores fundamentales de la democracia gestionen ese cambio. Es por ello, que la reforma electoral actúa sobre la estructura de las relaciones de poder, al punto que vía normativa intenta conservar, ajustar o transformar las mismas, no sólo en lo referente a las relaciones entre partidos, sino a la relación más general entre el sistema político y la ciudadanía.

Ahora bien, ¿qué modificaciones sustantivas introducen las reformas electorales de 2004 y 2006 en el funcionamiento de la organización electoral, el sistema electoral y el sistema de partidos políticos? Y, ¿hacia dónde apuntan dichas reformas en términos de favorecer o no la deseada estabilidad y desarrollo de la democracia electoral en Guatemala? La exposición que se presenta a continuación pretende responder a ambas preguntas, en un intento de balance general de lo que luego se expone en cada acápite específico del informe. Por tanto, se enriquece de los mismos y extrae de todos ellos elementos sustanciales para dar una visión de conjunto sobre el proceso electoral 2007 y sobre la influencia que sobre el mismo tuvieron las reformas electorales de 2004 y 2006. La efectividad en conseguir este objetivo es responsabilidad exclusiva del autor y no obvia la calidad de los aportes realizados por las diferentes instituciones y autores.

## **I. La reforma y sus factores determinantes**

Cuando se analiza la reforma electoral 2004-2006, se identifica una serie de reformas sustantivas, aunque no por ello, menos debatidas en términos de su efectividad y alcances. Sin pretender ser exhaustivos, se puede decir que la reforma electoral atendió cuatro grandes dimensiones que merecen ser resaltadas, dos

propriadamente vinculadas con el modelo de organización electoral y dos con el sistema de partidos. Veamos a continuación un mayor detalle de lo anterior.

La reforma más decisiva se refiere a la llamada *descentralización de las Juntas Receptoras de Votos (RCV)*, la cual es importante no sólo por sus pretensiones de inclusión territorial, sino por los efectos colaterales que la misma tuvo sobre todas las dimensiones del proceso de organización del evento electoral 2007. Esta norma que obliga a colocar JRV en aquel lugar donde hubiere más de 500 empadronados, con la excepción de aquellas zonas en donde por razones técnicas o de seguridad el TSE considerara que no era posible, apuntaba claramente a revertir la centralización del modelo de organización electoral heredado de la transición a la democracia, como respuesta a la tradición de fraudes electorales perpetrados usualmente en las zonas rurales.

Esta reforma estaba enfocada a mejorar la inclusión territorial del modelo de organización electoral, además de favorecer un incremento en los niveles de participación electoral, como condición que expandiera la legitimidad de las elecciones; ese incremento de la participación tendría que ser particularmente sensible en las áreas rurales, las que habían sufrido las dificultades inherentes a la centralización descrita anteriormente. Esta norma tuvo efectos positivos aunque modestos sobre el incremento del voto rural y sobre la inclusión territorial del modelo de organización electoral, pero generó un severo proceso de ajuste a escala mayor de los requerimientos técnicos de organización de las elecciones para el TSE y los órganos intermedios. Dicho de otro modo, la descentralización impactó áreas vitales del proceso electoral, tales como la actualización del diseño cartográfico, la actualización y depuración del padrón electoral, el diseño de la administración y la logística

del día de las elecciones, la cantidad de agentes electorales requeridos para garantizar la fluidez del evento electoral, el sistema de transmisión de resultados, para citar las más evidentes. En tanto lógica política, favoreció el acceso de ciudadanos y ciudadanas de zonas rurales al ejercicio del voto en condiciones sustancialmente más favorables y en tanto lógica técnica, sometió al TSE y a los partidos políticos a dinámicas diferentes en cuanto a escala de trabajo y dinámica del mismo.

Una segunda reforma fundamental, aunque sin efecto sobre las elecciones de 2007, fue la creación del *documento personal de identificación (DPI)* y del *Registro Nacional de las Personas (RENAP)* como institución responsable del mismo. Esta reforma tiene algunas características de relevancia a anotar. Primero, la creación del DPI significó la concreción de un largo esfuerzo por dotar de certeza no sólo al sistema electoral, sino al conjunto de la institucionalidad del país; los problemas de calidad y precisión de la información contenida en los registros civiles municipales, así como la mala calidad de la cédula de vecindad, documento sin estándares adecuados de seguridad, planteaban problemas de certeza sobre la identidad de las personas y, por supuesto, de los empadronados y electores. Es, por tanto, un paso positivo que se integren los registros civiles en una base de datos única, con mayor factibilidad de depuración de diversos tipos de inconsistencias técnicas, y también que se emita un nuevo documento de identidad.

Segundo, si bien se considera un paso adelante la creación del DPI, la asignación de esa función a una institución nueva, que debía ser construida desde cero, hizo que se cerniera un velo de duda sobre su viabilidad política y factibilidad técnica. Además, implicaba en alguna medida una ruptura con el pasado y con el marco de los Acuerdos de Paz, que siempre vieron al TSE como la institución titular de esa res-

ponsabilidad. Tercero, la decisión de postergar la vigencia del DPI hasta pasadas las elecciones, buscaba atenuar los posibles efectos de esta reforma sobre las reglas del juego vigentes para el 2007, pero no impidió que se manifestaran las contradicciones propias de la emergencia de una nueva institución en un entramado institucional complejo, en donde la función registral y de documentación estaba distribuida entre 333 municipios. Este clima de resistencia al cambio inherente al nacimiento del RENAP acompañó a las elecciones 2007 y generó, indirectamente, un mayor grado de complejidad en la organización de las mismas.

Cuarto, el impacto electoral de la creación del DPI y del RENAP se perdió a partir de la resolución de la Corte de Constitucionalidad que no avaló el cambio de nombre del Registro de Ciudadanos (la reforma original lo renombraba Registro Electoral de Ciudadanos), enfocada a evitar que el ciudadano guatemalteco tuviera que realizar una doble inscripción para poder votar: ante el registro civil y el de vecindad para obtener la cédula; y ante el Registro Electoral para empadronarse. Este elemento, que constituye una de las barreras institucionales más importantes para la participación electoral, quedó irresuelto en la pasada reforma.

La tercera área de reformas tuvo que ver básicamente con modificaciones en las *reglas del juego del sistema de partidos políticos*; incluyó cambios en las reglas de constitución legal del partido, en el umbral o barrera electoral y en la conformación de los órganos internos de dirección, entre otros. Las reformas en esta materia buscaban constreñir el número de partidos políticos, apuntando a generar ciertos incentivos para la estabilización del sistema partidario, aquejado por el frecuente nacimiento y muerte de partidos políticos.

La cuarta área de reformas apuntó a construir un *sistema de financiamiento con mayor peso del aporte del*

*Estado*, mayores controles al financiamiento privado y con un claro mandato de fiscalización. Efectivamente, la reforma del régimen de financiamiento llevó el aporte del Estado de dos quetzales a dos dólares de Estados Unidos de América por voto válido recibido, estableció la descentralización del financiamiento estatal, puso topes al gasto electoral y a las contribuciones privadas, forzó modificaciones institucionales internas en los partidos para mejorar la administración y control financiero interno, estableció el registro de donantes y de las donaciones privadas, así como dotó al TSE de mandato para fiscalizar las finanzas privadas de los partidos. Se conserva la forma de pago en cuatro cuotas anuales, lo cual otorga al aporte estatal una categoría de financiamiento permanente. En general, se puede decir, que se aprobó un conjunto de reformas cuyo propósito se orientaba a fortalecer un régimen de financiamiento mixto, pero con predominancia del aporte público. Debe indicarse que la reforma tiene una manera de aplicación diacrónica, en razón de que todo lo referente a reglas sobre financiamiento privado tuvo aplicación inmediata para la elección 2007 y la reforma en materia de financiamiento público, se aplicará en fase posterior a los citados comicios.

Una quinta área de reformas relevantes tuvo que ver con la realización de ajustes en el *calendario y fecha de las elecciones*; esta serie de reformas incluyó temas tales como menor duración de la campaña electoral, adelantamiento de la fecha de las elecciones y el consecuente constreñimiento del calendario electoral. El acortamiento de la duración de la campaña es un recurso usualmente utilizado para reducir su costo y en consecuencia, la necesidad de dinero de los partidos para financiarla. El adelantamiento de la fecha de las elecciones respondió a la idea de ampliar el plazo de transición entre gobiernos, normalmente muy corto dada la experiencia precedente de que las elecciones se resuelven en segunda vuelta presidencial.

La descripción anterior, si bien no exhaustiva, permite precisar que la reforma electoral 2004-2006 introdujo modificaciones sensibles en el funcionamiento del sistema de partidos y, en menor medida, en el modelo de organización electoral o forma en que la institucionalidad electoral se despliega en el país para asegurar la efectividad de los derechos políticos de la ciudadanía. No fue una reforma integral ni tuvo los alcances del proyecto originalmente formulado por la Comisión de Reforma Electoral derivada de los Acuerdos de Paz, sin embargo, el balance general, más allá de sus problemas de alcance y de coherencia, es de beneficio para el impulso de la institucionalización electoral y partidaria.

## II. La reforma, sus impactos y lecciones aprendidas en las elecciones 2007

### 1. *Sobre la coherencia misma del marco normativo*

Como resulta evidente en la segunda parte de este informe, la LEPP tiene, como contrapeso a las virtudes indicadas, problemas de balance, coherencia y efectividad. Los problemas de balance refieren a que, al ser una ley única que regula todo lo referente al funcionamiento del sistema partidario, del sistema electoral, de los órganos electorales y del proceso de las elecciones, muestra una cierta desproporción; la regulación de los temas electorales es sustancialmente más desarrollada que la regulación sobre el sistema partidario, dejando algunas lagunas importantes. Si bien la vida de los partidos políticos no se agota en el cumplimiento de la norma,<sup>2</sup> la misma actúa como un piso o mínimo general que determina la naturaleza de los partidos como instituciones políticas y pro-

---

2 En realidad existe una amplia parte de la vida partidaria que se desarrolla bajo formas de institucionalidad informal.

picia o no, incentivos para su funcionamiento efectivo y democrático; en este sentido, cabe preguntarse si el nivel de desarrollo de la normativa partidaria no debe ser mayor en temas como: los derechos efectivos de los y las afiliadas, la regulación de las campañas electorales y de las precampañas, el régimen de financiamiento de la vida institucional de los partidos y de las campañas electorales, el sistema de fiscalización de la vida partidaria y de las campañas electorales, los procedimientos de selección de cargos internos y candidaturas, y la regulación de su presencia territorial, entre otros de la mayor importancia. En esta materia, habría que decir que la reforma de 2004-2006 significó un avance, pero todavía es insuficiente frente a las características de funcionamiento de las organizaciones políticas. Incluso convendría preguntarse si este desarrollo desigual de la normativa, no explica en alguna medida la contradicción entre un mayor desarrollo de la institucionalidad electoral vs el insuficiente desarrollo del sistema partidario.

Por coherencia se entiende la capacidad de la normativa de complementarse entre sí, tanto en los aspectos formales –redacción y técnica legislativa– como en sus aspectos de fondo. La reforma 2004-2006 tuvo, sin duda, problemas de coherencia formal –ello explica en buena medida la llamada armonización de la LEPP– pero más allá de estos, cuenta con algunos problemas de coherencia en el fondo de la reforma; estos problemas tienen importancia directa en términos de efectividad, dado que erosionan su capacidad para cumplir con sus objetivos. Veamos algunos casos que merecen ser mencionados.

Todas las regulaciones sobre creación y requisitos mínimos para la existencia jurídica son determinantes para establecer el tamaño del sistema partidario; así, reglas muy permisivas, van a incentivar sistemas muy abiertos y posiblemente con tendencia a la fragmentación; reglas

más severas, van a influir en la configuración de un sistema más acotado o cerrado. La reforma electoral última apuntó a hacer más severas las normas para crear y mantener la vigencia legal de un partido: aumentó el número de afiliados mínimo, varió la periodicidad de las asambleas y la conformación de sus órganos, aumentó el umbral electoral del 4% al 5%, etcétera. Frente a esta reforma se esperaba que el número de partidos se contrajera; sin embargo, el resultado fue que sólo dos de ellos no pudieron cumplir con las nuevas reglas y tres fueron cancelados pasadas las elecciones. La erosión proviene de otras normas de la misma ley, como en el caso del umbral electoral, en donde el 5% no es efectivo porque se puede mantener el registro legal con la obtención de un diputado, o el aumento de los requisitos de registro y cancelación de partidos no funciona, porque una organización puede no participar en las elecciones y conservar su registro.

Las regulaciones sobre el número de afiliados mínimo que se requiere para la existencia de una organización política, responde tanto a la idea de ser más exigente en materia de requisitos como a mejorar la implantación de los partidos en la ciudadanía. Sin embargo, la reforma por sí sola no resuelve el problema de la débil implantación territorial de los partidos; en esta materia hizo mucho más la descentralización de las JRV que el número de afiliados. Sin embargo, la reforma queda incompleta cuando el aumento del número de afiliados no viene acompañado de un aumento del número de municipios en donde se requiere organización legal del partido; esto implica que si bien los partidos aumentaron sus afiliados, ello no necesariamente desembocó en una mejor distribución y presencia en el territorio de los mismos.

El acortamiento de la duración de las campañas electorales como una forma de reducir su costo y la necesidad de dinero de los partidos,

se vio erosionada por la inexistencia de regulaciones precisas sobre las precampañas y por el establecimiento de topes al gasto electoral difusos. Si se asume como tesis válida que una campaña, independientemente de su duración, puede gastar tanto dinero como se tenga, a menos que existan claras restricciones al gasto electoral y sobre los disparadores del mismo, se puede afirmar que la reducción de la duración de la campaña para las últimas elecciones tuvo poca utilidad, porque la ley estableció topes generales al gasto electoral –US\$1.00 por empadronado al 31 de diciembre del año anterior a las elecciones– éste era efectivo por su carácter genérico e indefinido.

El otorgamiento de un claro mandato para que el TSE fiscalice las finanzas de los partidos y las campañas electorales presume la existencia, por un lado, de capacidad instalada en el organismo electoral, pero especialmente, que dicho órgano cuente con mecanismos coercitivos para que las organizaciones políticas cumplan con la rendición de cuentas y se abran a los controles externos que el órgano fiscalizador implemente. Este mandato tuvo la característica de no especificar los alcances de la fiscalización –dejando a nivel de reglamentación el desarrollo de la norma– pero especialmente careció de un régimen efectivo de faltas, infracciones y delitos electorales, que por la vía de sanciones inhibiera a cualquier organización política de transgredir la normativa. En este sentido, la norma apunta a la transparencia del sistema electoral y partidario, pero no alcanza de manera efectiva su fin por carecer del instrumental coercitivo requerido para que la misma se aplique.

Estos elementos de coherencia interna de las normas electorales y de partidos, presentados a modo ilustrativo dado que existe un mayor desarrollo en la segunda parte de este informe, vienen acompañados de otros referidos a la coherencia entre la LEPP y otros cuerpos nor-

mativos de gran relevancia para el desarrollo de las elecciones. Se pueden identificar dos casos referenciales en esta materia: el RENAP y los medios de impugnación de las decisiones del TSE. Sobre el RENAP, si bien las posibles contradicciones no tuvieron efecto sobre las elecciones de 2007, tienen gran importancia para el próximo evento electoral. En esta materia es fundamental dilucidar el asunto de qué institución tiene la responsabilidad de establecer la residencia del o la ciudadana, aspecto medular para la estructuración del padrón electoral. Esto sin ahondar en el problema principal no resuelto de la doble inscripción que un ciudadano debe hacer para poder participar en las elecciones –inscripción ahora ante el RENAP para obtener el documento e inscripción ante el Registro de Ciudadanos para empadronarse y ejercer el voto–, aspecto que se configura como una barrera institucional importante a la participación electoral. El espíritu de la ley, tanto en la reforma original de la LEPP como en la del RENAP, era que todo ciudadano que reciba el documento personal de identificación (DPI) tuviera una acreditación inmediata en el padrón electoral; no obstante, al requerirse reforma constitucional, este propósito quedó inconcluso, con lo cual, si bien el ciudadano terminará recibiendo un documento más seguro y confiable, igualmente ello no redundará en ahorrarle la inscripción ante el Registro de Ciudadanos del TSE. Dicho de otro modo, el propósito electoral de la reforma en materia de documentación no es plausible de ser alcanzado bajo el actual marco constitucional.

Referente a los mecanismos de impugnación, también existe una contradicción de fondo, según lo expresa la exposición presentada en la segunda parte. Si bien se establece en la Constitución Política y en la LEPP el carácter supremo del TSE, en términos prácticos todas sus resoluciones son impugnables por la vía del amparo, mismo que es conocido por la Corte Suprema

de Justicia en primera instancia y por la Corte de Constitucionalidad en segunda instancia. Si bien no es en modo alguno cuestionable que las decisiones del TSE sean impugnables en función de proteger los derechos constitucionales de la ciudadanía, carece de lógica que siendo supremo el TSE, se vea sometido a la revisión de sus resoluciones por la Corte Suprema de Justicia. Esto en términos prácticos significa un acotamiento del carácter supremo del organismo electoral y debilita su posición en el seno del sistema institucional guatemalteco.

Como resulta evidente, la importancia de revisar la LEPP es indudable, desde al menos cuatro perspectivas fundamentales:

1. La coherencia interna de las normas de la LEPP en términos de asegurar su efectividad.
2. La coherencia técnico legislativa de la normativa electoral para evitar que aspectos formales generen confusión o interpretaciones contradictorias de la misma.
3. La coherencia entre la LEPP y los reglamentos derivados de la misma. Este punto es de particular importancia por cuanto, si bien no se postula la idea de que normativa electoral sea desarrollada de manera cuasi reglamentaria en la misma LEPP, sí es importante que no se intente suplir deficiencias de la ley por la vía reglamentaria, dado el carácter subsidiario de estos.
4. La coherencia entre la normativa electoral y otros cuerpos legales que afectan o se ven afectados por la primera; los casos de RENAP –en lo referente a la documentación y empadronamiento de las personas–, de la Ley de Amparo –en cuanto al sistema de impugnación de las decisiones del TSE– y del Código Penal –en cuanto a la posible tipificación de delitos electorales– son sólo

algunos de los que merecen atención inmediata de parte de los decisores políticos responsables.

## 2. *Sobre el proceso de organización electoral*

Uno de los factores más relevantes sobre la efectividad de los organismos electorales es la repetición sistemática de procedimientos y rutinas técnicas, administrativas y logísticas. De esa repetición sale en buena medida la capacidad de los órganos electorales de garantizar el derecho ciudadano de elegir a sus representantes. El factor repetición sistemática enfrenta normalmente dos presiones: los cambios en las realidades territoriales y poblacionales de un país y los procesos de innovación tecnológica, especialmente en las áreas de información, comunicación y mecanismos de votación. El organismo electoral guatemalteco expresa razonablemente este postulado. La confianza ganada por el TSE a nivel de la ciudadanía, se explica en buena medida por la efectividad de su organización para garantizar las elecciones, campo en donde la repetición es fundamental.

Reformada la LEPP en 2004-2006, el organismo electoral sufrió la primera variación seria en sus procedimientos de organización electoral en sus veinticinco años de existencia: la descentralización de las JRV. Prácticamente toda la edificación técnica, logística y administrativa del TSE estaba sustentada sobre el principio de la centralización de los centros de votación y JRV en las 332 –ahora 333– cabeceras municipales del país, lo cual implicaba determinados dispositivos de organización del proceso electoral. La descentralización vino a ser la piedra de toque para un reajuste, no en los conceptos generales, pero sí en la escala y complejidad de la organización de elecciones en Guatemala. Derivado de esta reforma, el TSE hubo de ajustar el diseño cartográfico del país para ubicar los nuevos centros de votación, innovar con la creación de

una nueva figura administrativa –las circunscripciones electorales municipales (CEM)–, reestructurar el padrón electoral con base en el criterio de residencia y no de vecindad, ajustar a escala el modelo logístico de organización del día de las elecciones, aumentar sustancialmente el número de agentes electorales necesarios para el día E y rediseñar el sistema de transmisión de resultados electorales. Todo a partir de un factor desencadenante: la descentralización de las JRV.

Cuando se afirma que las elecciones de 2007 no son comparables con las cinco elecciones generales anteriores, el factor distintivo a que se refiere es la descentralización. Pero, en realidad, ¿qué produjo la descentralización? ¿Cuáles fueron sus impactos? ¿Cuáles las lecciones aprendidas?

#### *Los impactos políticos de la descentralización*

La descentralización respondió a dos propósitos políticos fundamentales: facilitar el acceso de la ciudadanía, especialmente aquella residente en zonas rurales, a las urnas; y favorecer un incremento en los volúmenes de participación electoral o asistencia a las urnas. Se entiende que la segunda no dependía exclusivamente de la decisión de descentralizar las JRV, sino que era subsidiaria de la capacidad del TSE para actualizar el registro electoral, pero la expectativa era que a mayor cercanía de las urnas, mayor interés de la gente en participar de las votaciones. ¿Cuáles son los resultados obtenidos en esta materia?

Por un lado, es verificable, como bien se explica en la tercera parte de este informe, que la descentralización favoreció un mayor grado de inclusión territorial, reflejada en un mejoramiento del voto rural. Aunque no hubo variaciones sustantivas en el peso del voto rural en relación

con la globalidad de las elecciones, sí es verificable que el mismo tuvo comportamientos electorales diferenciados del voto urbano, haciéndose valer esa diferencia en los resultados electorales. No obstante, resulta difícil establecer con la misma veracidad que haya influido en el volumen de participación en las votaciones; si bien, la participación electoral sube un 2% en relación con la elección de 2003 y mantiene una tendencia al alza desde 1999, ello no tiene relación directa con el nivel de descentralización alcanzado. Si hubiere relación entre ambas variables, habría que afirmar que la relación costo-beneficio no es favorable, dado que el incremento habría sido modesto en relación con la inversión realizada en la misma.

Tiene que indicarse entonces que la descentralización fue relevante para el acceso del voto rural y, modestamente, pudo haber influido en la continuidad de la tendencia de crecimiento de la participación electoral. Un elemento complementario y no menos importante en términos de impactos políticos, refiere a que la descentralización introdujo variaciones de hecho en la forma en que los partidos políticos actúan ante las elecciones, es decir, en su lógica de acción electoral: frente a una lógica basada en el acarreo de votos desde diferentes zonas hacia las cabeceras municipales donde se instalaban los centros de votación, en 2007 los partidos tuvieron al menos que desarrollar parcialmente grados de presencia territorial en aquellos nuevos lugares donde se ubicarían las urnas, las 681 CEM que finalmente fueron creadas. Esto significó para los partidos un esfuerzo de desarrollo de organización territorial mayor que en las elecciones anteriores, dado que tuvieron que llevar organización a donde hubiera centros de votación, como condición de competitividad electoral.

*Los impactos técnicos de la descentralización*

Del lado técnico sí se encuentran mayores impactos en relación con las responsabilidades y desempeño del TSE. En primera instancia, el imperativo de descentralizar implicó al TSE un reajuste de su cartografía electoral y la aplicación de criterios para la ubicación de las nuevas JRV que reconocieran, además de los aspectos propiamente geográficos o de división política y administrativa, otras variables de orden socio económico y de acceso a vías de comunicación, para el establecimiento de los nuevos centros de votación. El producto de este esfuerzo fue la creación de una nueva figura de administración electoral conocida como circunscripciones electorales municipales (CEM), las cuales agrupaban aldeas y caseríos para facilitar la instalación de los centros de votación. De 687 CEM originalmente programadas se crearon 681, llevando a 2,060 los centros de votación y a 1,3756 el número de JRV, con un crecimiento de casi un 50% en la cantidad de centros de votación y un 35% en el número de JRV. El peso de la organización electoral en zonas rurales pasó a representar 687 centros de votación y 3,477 JRV, aproximadamente una tercera parte del total.

Un segundo impacto técnico refiere a la estructuración del registro electoral, que estaba diseñado sobre el principio de vecindad del ciudadano. Dado que el padrón se construye con base en la cédula de vecindad, los ciudadanos estaban asignados según el municipio en donde estuviere vecindado. La descentralización, basada en el principio de residencia, hizo obsoleta esta organización del padrón, obligando al TSE a realizar un proceso de actualización del registro electoral, para incluir la dirección de residencia de las personas, principio básico para asignarle la JRV más cercana. Si bien la descentralización de las JRV fue moderada o parcial, el esfuerzo de actualización del padrón resultaba en un desafío técnico de gran volumen; los re-

sultados de este proceso son duales y merecen ser evaluados por el propio TSE. En términos prácticos, en la base del registro electoral existen dos tipos de datos: actualizados y no actualizados, con niveles de certeza en la información diferentes entre unos y otros, en parte por el origen de los datos –registro civil– y en parte porque no alcanzó el tiempo para actualizar todo el padrón.

Esto abre un debate sobre la confiabilidad del padrón electoral guatemalteco. Si bien es claro que el padrón funciona y ha funcionado para la organización de las elecciones y ha superado posibles objeciones de parte de los actores interesados, existe una diferencia de fondo sobre la calidad del mismo; mientras el TSE cuenta con una auditoría realizada por la Organización de los Estados Americanos que indica que el nivel de confianza del padrón electoral está por encima del 95%, aspecto que lo convertiría en uno de los padrones más actualizados y depurados de la región. Mirador Electoral realizó otra auditoría que arroja resultados menos halagüeños y en donde se marcan claras diferencias entre los actualizados y no actualizados.<sup>3</sup> Sin entrar a debatir la idoneidad metodológica de una y otra auditoría, resulta evidente que el TSE debe realizar una nueva valoración del registro electoral en su conjunto y, apurar el paso para cerrar la brecha entre actualizados y no actualizados. Esta tarea adquiere mayor relevancia si se toma en cuenta que es esperable que continúe el proceso de descentralización en las zonas rurales.

La multiplicación de agentes electorales se constituyó en un tercer impacto concreto de la descentralización; el aumento en el número de JRV y en menor medida, la creación de la figura de las CEM, obligó al TSE a reclutar y capacitar al menos a 73,000 personas, para que

3 Debe anotarse que esa auditoría ha sido imposible de ser consultada y las cifras que se conocen son producto de declaraciones de funcionarios electorales.

se desempeñaran en las juntas departamentales, municipales, CEM y JRV. Consecuentemente, el esfuerzo de capacitar a esas personas se constituyó en una tarea difícil, en especial si se toma en cuenta la reducción de los plazos electorales. Sobre este punto, existe un elemento colateral pero no menos importante: en condición de plazos más cortos para la integración y capacitación de las juntas electorales, el TSE optó por integrarlas con personas que acumularan experiencia previa, especialmente en cuanto a los órganos departamentales y municipales; esta decisión fue vital para la efectividad del proceso de organización, pero contravino de manera explícita normas de la LEPP que obligaban a que las juntas fueran integradas con base en criterios de equilibrio de género y étnico. Pareciera que la tensión básica enfrentada por el TSE en ese momento se dio entre integrar las juntas con un enfoque centrado en la efectividad aunque se contraviniera la ley o integrarlas con enfoque de inclusión en concordancia con la legislación, aunque ello amenazara la efectividad de las elecciones. Más allá de esto, la pregunta es: ¿puede un órgano electoral desobedecer una norma jurídica en aras de garantizar la efectividad organizacional de un proceso electoral?

El dispositivo logístico y de administración electoral fue otro elemento drásticamente impactado por la descentralización de las JRV; se pasó de organizar las elecciones en 332 puntos (las cabeceras municipales donde se realizaron las elecciones en 2003) a más de 1000 puntos de organización electoral (sumadas las CEM). En este campo de análisis debe reconocerse que el resultado fue altamente exitoso, dado que se produjo y distribuyó el material con eficiencia y eficacia, funcionaron los centros de votación y JRV con normalidad, etcétera. En esta materia la escala fue relevante, pero el dispositivo logístico del TSE y los órganos electorales intermedios fue capaz de superarla.

La transmisión de resultados fue otra área en donde la complejidad de descentralizar las JRV fue importante. Igual que en lo referente a la logística, en este campo el asunto fue también de escala, al aumentar el número de puntos de emisión y acopio de información, en la misma medida que crecía el número de JRV y puntos de organización electoral. El resultado de la transmisión, no obstante estos desafíos de escala y volumen, fue altamente exitoso; los datos fluyeron con rapidez y seguridad y el TSE estuvo en capacidad de aportar resultados la misma noche de las elecciones. No hubo objeciones al sistema de transmisión de resultados y los mismos fueron aceptados por los diversos contendientes políticos. Dos factores confluyeron en este resultado exitoso: la capacidad de los y las miembros de las JRV para realizar el escrutinio y remitirlo por las vías previstas, y el modelo tecnológico aportado por la empresa GBM para la transmisión y totalización segura y rápida de los datos.

Puede verse que el balance del desempeño del TSE en las elecciones es positivo en sus resultados, no obstante los cuestionamientos iniciales sobre la debilidad institucional de este organismo. Sin embargo, esto no puede obviar que el camino para llegar a este resultado estuvo plagado de problemas e incertidumbre: un arranque tardío del proceso de descentralización, dentro de un debate sobre el alcance que la misma debía tener; un retrasado proceso de actualización del padrón electoral, cuyo resultado práctico es una base de datos conformada por dos grupos de actualizados y no actualizados con importantes diferencias de precisión en cuanto a la información de unos y otros; conformación de juntas con criterios ajenos a lo establecido por la ley; alta dependencia de la capacidad tecnológica de terceros para la transmisión de resultados. Si a esto se agrega el debate sobre el costo de las elecciones, el tema requiere de mayor evaluación por parte de la nueva magistratura

del TSE; los datos disponibles y presentados en la tercera parte, indican que en 2003 el costo por ciudadano empadronado fue de Q24.24; para 2007 el costo fue de Q68.28, casi dos veces más en sólo cuatro años; si la proyección se hace sobre los ciudadanos que votaron, el costo es de Q113 por voto recibido en las urnas. Que se haya triplicado el costo por empadronado de la organización de las elecciones cuando el padrón creció alrededor de un 18% y el número de juntas cerca de un 35%, son indicadores de que debe revisarse a la hora de valorar la racionalidad presupuestaria.

Todos estos elementos abren preguntas de fondo: ¿cuál es el modelo de desarrollo institucional del TSE? y ¿cuál es el nivel autónomo de desarrollo técnico con que cuenta? Responder ambas preguntas resulta medular para garantizar las próximas elecciones y requiere de un marcado liderazgo de la nueva magistratura del Tribunal.

### **3. *Sobre los niveles y calidad de la participación electoral***

Guatemala ha sido calificado como un país con niveles de participación electoral relativamente bajos; el abstencionismo en los últimos años ha estado cercano al 40% en primera vuelta presidencial y un poco más alto para el balotaje. Los análisis sobre este tema, indican que existen dos medidas sobre participación electoral: la primaria, referida a la relación entre asistencia a las urnas y personas en edad de votar; y la secundaria, referida a la relación entre empadronados y votantes. Esta diferencia no es menor en un país como Guatemala en donde se requiere doble inscripción para poder votar y remite a la capacidad de las instituciones para favorecer esas dos inscripciones.

La participación primaria está determinada por varios factores: la certeza de las cifras sobre el número de personas en edad de votar, que

nace de los censos de población; la capacidad del sistema registral civil para absorber y sistematizar los datos civiles de las personas, especialmente, sus nacimientos; y la capacidad del sistema de identificación civil de las personas para documentarlas. En los tres ámbitos existen cuestionamientos importantes: por un lado, han existido objeciones técnicas al último censo de población, que hacen incierta la información aportada por el mismo; por otro, el modelo descentralizado de registro civil predominante hasta la creación del RENAP y los problemas culturales –voluntad de los ciudadanos de registrar sus actos civiles– y de técnica registral hacen que la fuente originaria del sistema sea endeble; y en cuanto a documentación, la inexistencia de una base de datos nacional unificada, la emisión descentralizada del documento y la baja seguridad del mismo, hacen que existan dudas razonables sobre la identidad de las personas. Por ello, resulta difícil tener certeza sobre los niveles de partición primaria.

Sobre la participación secundaria influyen otros factores, que se suman a los anteriores, dado que ninguna persona puede empadronarse sin tener cédula de vecindad. En esta materia son determinantes dos tipos de factor: la voluntad de las personas de inscribirse en el Registro de Ciudadanos, dado que más allá de que es una obligación constitucional, no existen mecanismos coercitivos para que hagan efectiva esa disposición; y la capacidad del TSE para habilitar sistemas de registro –permanentes (Delegaciones y Subdelegaciones del Registro de Ciudadanos) o eventuales (brigadas y campañas de empadronamiento)– que permitan al ciudadano acceder al mismo e inscribirse para poder votar. En este campo también existen algunas limitaciones o barreras, que podríamos llamar motivacionales e institucionales: las primeras refieren a la voluntad de las personas de inscribirse, misma que es afectada por la confianza que tenga en las instituciones o por el desempeño de las mis-

mas; las segundas, están asociadas con la capacidad institucional de registro, actualización y depuración de los datos de las personas.

Es razonable deducir de la exposición anterior, que la participación electoral de los y las guatemaltecas va a estar influida por su voluntad—confianza institucional + satisfacción de necesidades— y por las capacidades de las instituciones para prever un sistema registral civil, de documentación y electoral confiable y efectivo. Por tanto, el ausentismo y abstencionismo que ha caracterizado la historia electoral del país es explicable por la confluencia de ambos factores.

Para las elecciones de 2007, los datos de participación son interesantes:

Se mantiene la tendencia al alza de la participación secundaria, que aumentará un 2% en relación con el 2003 y confirma una tendencia de recuperación de la participación a niveles de las dos primeras elecciones post transición política. La participación primaria tiene un crecimiento todavía más sensible, aproximadamente un 15%, pero como se ha indicado existen dudas sobre los datos del censo de población que da origen a esta proyección. Estos datos sobre participación secundaria vienen acompañados de algunas preguntas que no es posible responder: ¿cuánto del ausentismo electoral puede ser explicado por personas inscritas en el registro electoral pero que han migrado fuera de Guatemala?; ¿cuánto puede estar asociado a problemas de depuración del registro electoral, en cuanto a fallecidos o inhabilitados?, respuestas que sólo pueden ser atendidas por una auditoría a fondo del registro electoral en su conjunto, con base en una metodología que apunte a la corroboración física de los datos de las personas.

La participación femenina sigue siendo menor que la masculina. Las mujeres emitieron el 47.25% de los votos, 5.5% menos que los hom-

bres; en ningún caso el voto femenino superó el 62%. Esta relación de participación es inversa en cuanto a las proporciones poblacionales de hombres y mujeres, aunque concordante con el peso mayoritario de los hombres en el registro electoral. La menor participación femenina requiere para su correcta interpretación de ser revisada desde la óptica de qué barreras institucionales enfrentan para su empadronamiento o para su registro y documentación civil, como algunos indicios parecen indicar. Asimismo, vale la pena identificar si existen comportamientos diferenciados entre mujeres del ámbito rural y urbano, y según origen étnico, lo cual permitiría al RENAP y al TSE diseñar programas específicos de registro de cara a las elecciones de 2011.

La participación indígena muestra dificultades grandes para ser medida y valorada, en principio por cuanto ni las estadísticas del padrón ni las de la votación incluyen esta categoría de análisis. El informe que se presenta en la tercera parte, inspirado en los datos producidos por Mirador Electoral, aborda la cuestión desde la identificación de los 95 municipios con más de 90% de población indígena. En todos estos casos, la participación promedió un 70%, alrededor de un 10% por encima de la participación a nivel nacional. No obstante ello, el dato debe relativizarse en razón de que muchos de esos 95 municipios se encuentran ubicados dentro de los que menor peso electoral tienen en el conjunto nacional; en su conjunto, los municipios con mayor población indígena tienen un peso en el padrón de 19.2% y los votos emitidos en ellos representan la quinta parte (20%) del total de votos emitidos en el país.

La participación desde la perspectiva etaria muestra dificultades importantes para su medición, en especial por carecer de datos de empadronamiento por edad. Sin embargo, existen evidencias de que la población que más vota se

encuentra entre los 26 y 45 años, dato que dice muy poco en relación con el comportamiento electoral de los jóvenes de 18 a 25 años.

Otra variable de interés para analizar es el voto rural, especialmente para valorar el alcance efectivo que tuvo la descentralización de las JRV. Como se indicó en el acápite anterior, no existe fundamento que permita relacionar el aumento de la participación secundaria con la descentralización; de ello deviene que su principal impacto estaría asociada con el acceso y facilitación del voto rural, pero no necesariamente con el elevamiento del volumen del mismo. De igual modo, aunque la descentralización cualifica el voto rural, no cambia sustantivamente el peso del mismo en la votación general, siendo todavía predominante el peso electoral de las zonas urbanas densamente pobladas.

Que la carencia de información detallada por tipo de categoría de análisis no está disponible, remite a un aspecto relevante de detallar. Así como los datos del INE son poco confiables, existen problemas de producción y presentaciones de datos sobre empadronamiento y resultados electorales en el TSE. Resulta difícil poder diseñar políticas y líneas de acción adecuadas para atender determinados segmentos de población que se encuentren en situación de subregistro, si se carece de una estructura que permita producir y sistematizar información básica para el diseño de las políticas. Este es el caso del tema juventud y también del tema indígena, para los cuales se carece de información estadística base.

A la hora del balance, habría que decir que si bien la participación mantiene su ritmo ascendente, las cifras duras indican que se encuentra alrededor del 60%, lo cual implica que Guatemala sigue contando con altos niveles de abstención; esto remite nuevamente a viejas preguntas sin respuesta clara: ¿existe un porcentaje de esa cifra de abstención que responde migran-

tes?, ¿existe una efectiva depuración del registro electoral, siendo –como es– dependiente de un sistema registral civil con debilidades marcadas de calidad de información?

Sobre la participación de segmentos poblacionales específicos, existen carencias de información que impiden llegar a conclusiones. Para el caso de las mujeres, está claro que en condiciones de igualdad –acceso a las urnas, adecuada documentación y efectivo registro en el padrón electoral– participan igual o más que los varones; siendo esto así, el relativo rezago que todavía enfrentan a la hora de ejercer el derecho al voto, puede estar asociado con barreras institucionales que le impiden hacerlo, entre las que destacan las barreras registrales civiles y de documentación de las personas. Los indígenas muestran un comportamiento u orientación al voto mayor que los no indígenas, al menos con base en el estudio de 95 municipios con población indígena predominante; más allá de que el peso de estos municipios tenga un peso electoral no superior a una quinta parte, es evidente que lo que corresponde resaltar es que en condiciones de acceso efectivo, votan más que el promedio nacional. Puede que exista además una cierta relación entre ese mayor voto indígena y la descentralización, o entre un mayor voto indígena y un mayor voto rural, pero son variables que requieren ser analizadas y sobre las cuales todavía no existen elementos concluyentes.

Cabe poca duda que a la base de los niveles de votación y abstención se encuentra el sistema de doble inscripción que caracteriza el régimen guatemalteco y que, aunque es una disposición legal existente desde la transición a la democracia, en la práctica puede actuar como una barrera institucional a la participación. Los sistemas más modernos de registro electoral se construyen a partir de una base de datos registral civil nacional, con adecuada documentación, que

automáticamente coloca en el registro electoral a todo aquel que cumpla con los requisitos establecidos por la ley; este último es en realidad un corte de la base de datos a la fecha que el calendario electoral indique. Mientras no se supere este esquema de doble inscripción ni se introduzcan criterios creativos para auditar y depurar el registro electoral, especialmente de personas que teniendo edad o habiéndose inscrito, no están activas en el país, será muy difícil conocer con precisión las tasas de participación y abstención. Por supuesto, cualquier acción técnica en esta materia debe tener como punto de arranque, garantizar los derechos políticos de la ciudadanía.

#### **4. *Sobre el funcionamiento del sistema partidario***

Se explicaba al inicio de esta exposición, que el desarrollo de la democracia electoral guatemalteca está marcado por la insuficiente maduración del sistema de partidos políticos, el cual tiene en su estructura problemas de estabilidad e institucionalización que se reflejan esencialmente en la dinámica recurrente de nacimiento y desaparición de partidos políticos. Diversas investigaciones realizadas por instituciones nacionales como ASIES o regionales como FLACSO, han aportado abundante información para caracterizar estos problemas de estructura y funcionamiento del sistema partidario. Para el análisis de los partidos se pueden abordar distintas dimensiones, todas ellas relevantes: el funcionamiento del sistema partidario, el funcionamiento de los partidos como instituciones y la conducta electoral de los partidos.

Sobre la primera dimensión, las características básicas del régimen de partidos siguen inscritas dentro de los rangos de un sistema de baja institucionalidad, no obstante, signos de progreso que se pueden identificar y verificar en los úl-

timos años. Un repaso rápido por esos rasgos fundamentales, indica que el sistema partidario sigue estando marcado por la *inestabilidad* de los partidos, cuyo número promedio en períodos no electorales es de 15 y en períodos electorales de 18; el promedio de vida o edad de los partidos no supera los diez años, en especial con la cancelación de la Democracia Cristiana Guatemalteca. La *volatilidad electoral* viene como acompañante de la *fragilidad* de los partidos y se ve profundizada por una sociedad que cuenta con *bajos grados de identificación partidaria o ideológica*; por supuesto, son factores que se alimentan mutuamente, dado que difícilmente se desarrollan identificaciones partidarias estables sin partidos estables en el tiempo y, de igual modo, es difícil que pueda haber identificación ideológica si el sistema partidario expresa bajos niveles de diferenciación ideológica entre sus partes.

Las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos realizadas en el 2004 y 2006, se enfocaron en buena medida en introducir puntos de giro en el funcionamiento del sistema de partidos; conllevaron un conjunto de modificaciones en las reglas de existencia legal, funcionamiento y conformación de los órganos internos, manejo del financiamiento privado y fiscalización. Estas modificaciones han producido ajustes en el funcionamiento del sistema partidario, aunque sus efectos sobre su estructuración están por verse. Los cambios en materia de requisitos de inscripción y umbral electoral, que apuntaban a la contracción del número de partidos, no produjeron los resultados esperados, dado a que sólo dos partidos no pudieron cumplir en tiempo con los requisitos legales de existencia institucional y sólo tres no alcanzaron el umbral electoral. Los cambios en las reglas de financiamiento tendrán efectos mayores pasadas las elecciones, pero las que fueron aplicables durante los pasados comicios, fueron poco efectivas; los indicadores del gasto electoral demuestran que el tope no fue respetado y

si bien se avanzó en el registro de las contribuciones privadas, esto no vino acompañado de una capacidad efectiva de fiscalización por parte del TSE.

En términos de su funcionamiento interno, la segunda dimensión a abordar, si bien existen grados diferentes entre partidos a la hora de analizar su diseño y prácticas organizacionales, resulta evidente que conservan un modelo centralizado, con poca presencia territorial o al menos poca presencia de organización formal en el territorio. En general, la organización formal es menor que la real y no sobrepasa un 30% del total de municipios que conforman el país, elemento sostenido por la permisividad del marco jurídico que exige organización legal en 50 de 333 municipios (15% del total). Esto explica que el aumento del número de afiliados no haya venido acompañado necesariamente de un aumento del despliegue territorial de los partidos, lo cual produce un fenómeno interesante: la existencia de afiliados sin organización legal y, por ende, sin derechos como tales.

Si la centralización y bajo despliegue territorial de los partidos son expresiones de una institucionalidad todavía incipiente, la inclusión política muestra signos de rezago aún mayor. En una sociedad altamente diversa como la guatemalteca la cara de los partidos refleja pocas mujeres, pocos jóvenes y menos indígenas de los que proporcionalmente conforman esta sociedad. Puede que estos bajos niveles de inclusión encuentren explicación o tengan relación con la baja presencia territorial de los partidos, pero conviene preguntarse si es resultado de factores volitivos de la ciudadanía –no le interesa o desea participar en política partidaria–, de la carencia de estrategias de los partidos para atraer estos segmentos de población, o responde a un modelo partidario en donde interesa poco la inclusión, dado que se asume que las formas de participación de estos grupos humanos puede

circunscribirse a los procesos electorales. Merecen especial mención los procesos de selección de candidaturas, campo en el que –dado el insuficiente desarrollo institucional de la mayor parte de los partidos vigentes– los mismos tienen poca capacidad de producir internamente los liderazgos que podrían ser postulados a cargos de elección; la práctica política recurrente, por supuesto con las excepciones normales, es que los partidos buscan líderes de las comunidades o personas con financiamiento propio para sus listados de cargos al Congreso, alcaldías y corporaciones municipales. Este fenómeno se ve agudizado por la relación inversa existente entre una presencia territorial más bien modesta y la posibilidad de presentar cargos en todas las unidades político-administrativas del país.

La reforma electoral de 2004–2006 apuntó poco al cambio en la dinámica interna de los partidos y más a las reglas generales de funcionamiento del sistema partidario; sin embargo, al ser dos caras de una misma moneda, varios de los cambios aprobados introdujeron modificaciones en el funcionamiento interno de los partidos, al punto que puede considerarse que el sistema partidario en su conjunto y los partidos en su carácter individual, se encuentran en transición entre un modelo y otro. Varios son los elementos que están sometidos a cambio: por una parte, la descentralización de las JRV obligó en buena medida a los partidos a desarrollar organización territorial allí donde hubieran centros de votación, dándose un despliegue territorial mayor durante las elecciones y cambiando, en algún modo, la lógica electoral tradicional basada en el acarreo de votos; por otra parte, los cambios en los requisitos legales de existencia de partidos, si bien tuvieron poco impacto en términos de reducir el número de partidos, plantearon ajustes en la dinámica interna, en razón de tener que: i) cumplir con la ampliación del número de afiliados, lo que desembocó en una dinámica de afiliación que,

incluso, algunos partidos llevaron más allá de los mínimos legales; realizar asambleas anuales en sus órganos departamentales y municipales, dándole inevitablemente mayor vitalidad a esos órganos, primero para poner al día la organización legal del partido y luego para los procesos de selección de candidaturas; y buscar mayor compromiso de afiliados a nivel departamental y municipal para integrar órganos permanentes más amplios.

Resulta importante indicar, aunque es un tema que se profundizará en el próximo acápite, que el régimen de financiamiento de los partidos y las campañas es un factor explicativo de la débil institucionalidad de los partidos. Formalmente definido como un régimen de financiamiento mixto, en la práctica expresa una clara monodependencia del capital privado para el funcionamiento de los partidos y para las campañas, dada la insuficiencia del aporte estatal para sufragar los gastos de la vida institucional y las campañas. Esa dependencia del capital privado hace muy difícil que los partidos puedan funcionar como instituciones políticas autónomas y con vida interna permanente, dado que el financiamiento privado tiende a concentrarse en las opciones de mayor viabilidad electoral y en períodos cercanos a los eventos electorales. Si bien la reforma electoral apuntó a modificar este modelo, su impacto concreto sobre los partidos está por verse, una vez entre en aplicación el subsidio que el Estado debe otorgar a los partidos que cumplen con los requisitos mínimos establecidos por la LEPP.

La tercera variable referente a la conducta electoral arroja también algunos hallazgos importantes, algunos rápidamente repasados anteriormente. El más importante cambio registrado refiere a una variación en la lógica de acción electoral de los partidos, que pasan de concebir la campaña en función del acarreo de votos a considerar necesaria la creación de or-

ganización partidaria en aquellos lugares donde existen mesas de votación; si bien los partidos tuvieron que competir en las elecciones anteriores en un esquema mixto que combinó el acarreo con la nueva dinámica de crear organización en lugares donde no la tenían previamente, este cambio, aunque en proceso, es significativo y debe ser anotado. Un segundo elemento de relevancia en cuanto a la conducta electoral de los partidos refiere al esfuerzo de construcción programática que desarrollaron varios partidos; no obstante los bajos niveles de identificación ideológica y de formulación programática que son característicos al sistema partidario guatemalteco, la elección de 2007 mostró que alrededor de diez partidos presentaron programas políticos, aunque con distinto nivel de formulación; esto, en comparación con el 2003 en donde sólo tres partidos presentaron públicamente sus programas y 2001 en donde únicamente uno lo hizo, parece ser un signo de progreso que debe reconocerse.

Otro elemento central para valorar la conducta electoral es el respeto de los partidos a las reglas o normas; en este campo, existen evidencias de que hubo incumplimiento, por ejemplo, en relación con los plazos para realizar campaña electoral y con los topes al gasto electoral; si bien, formalmente ningún partido reconoce haber incumplido con las restricciones de tiempo y dinero para la campaña, el monitoreo independiente de las actividades electorales de los partidos, muestra fehacientemente ese incumplimiento. Claro está que ese incumplimiento refleja tanto prácticas políticas añejas o de viejo cuño, como la permisividad de la legislación electoral, que carece de efectivos mecanismos coercitivos.

En general, el balance indica que el sistema partidario y el funcionamiento de los partidos en su carácter individual, sigue reflejando las características de un sistema de baja instituciona-

lidad; sin embargo, existen indicios suficientes que indican que ese sistema está en proceso de ajuste y transformación, especialmente –aunque no exclusivamente– por la dinámica desencadenada a partir de las reformas electorales de 2004 y 2006. Los cambios apuntan tanto en el sentido formal –¿cómo los partidos se adaptan a los nuevos referentes normativos?– e informal –¿qué impactos no previstos están produciendo las reformas en la vida de los partidos?–. Resulta evidente que este proceso de ajuste puede profundizarse a partir de la entrada en vigencia del nuevo régimen de financiamiento público de los partidos y por la posibilidad de que se realice una nueva reforma al marco normativo para apuntalar algunos de estos cambios.

##### **5. *Sobre el régimen de financiamiento***

Como se indicó en el acápite anterior, el régimen de financiamiento de partidos y campañas es formalmente un sistema mixto –que combina financiamiento público y privado– pero en términos reales, monodependiente del capital privado. Este régimen fue durante muchos años sustancialmente permisivo dada la falta de controles; siendo un sistema de alta dependencia del capital privado, carecía de sistemas de control sobre el mismo, desconociéndose el volumen de esos aportes y por supuesto, su origen; adicionalmente, el aporte estatal –2 quetzales por voto válido recibido– era insuficiente frente al costo de mantener un partido y competir en una campaña electoral. La reforma de 2004 introdujo variaciones importantes en la estructura del régimen de financiamiento: primero, aumenta el aporte estatal a US\$2.00 por voto válido recibido, conservando su forma de pago en cuatro tramos anuales; segundo, establece toques al gasto electoral –US\$1.00 por persona empadronada al 31 de diciembre del año anterior– reforma que apunta a reducir el gasto de las campañas; tercero, establece límites a las contribuciones privadas, ello apunta a reducir

la influencia de los contribuyentes privados en la vida de los partidos; cuarto, induce algunas modificaciones institucionales orientadas al manejo transparente de las finanzas partidarias; y quinto, otorga al TSE un mandato de fiscalización sobre las finanzas privadas de los partidos, elemento sustancial de cualquier régimen de financiamiento transparente.

La práctica demostró que si bien las reformas se inscriben dentro del elenco de acciones de modificación normativa que son usuales, los resultados de su aplicación fueron insuficientes: el aporte estatal no tuvo efecto para las elecciones, por lo cual los partidos siguieron dependiendo de manera completa del capital privado; el tope del gasto al ser general, se volvió inviable, además de ser un tope poco realista frente al costo de las campañas electorales; las modificaciones institucionales fueron aplicadas por todos los partidos de manera bastante efectiva, pero al darse en cercanía de un proceso electoral, el proceso de aprendizaje natural a todo proceso de ajuste institucional se vio abruptamente interrumpido y las mismas no están consolidadas; los límites a las contribuciones privadas fueron difusos, dado que muchos de los aportes realizados son por la vía de autofinanciamiento de las candidaturas o aportes en especie, variables muy difíciles de medir y monitorear; la capacidad de control y fiscalización del TSE fue insuficiente, no obstante esfuerzos realizados por esta institución en la materia, en parte por el poco desarrollo de capacidades institucionales en el organismo electoral y en parte por que el mandato no vino acompañado de un adecuado marco coercitivo que diera al TSE fuerza en su función. Dicho de otro modo, si bien la reforma apunta en el sentido correcto y atiende el déficit del sistema de financiamiento político precedente, su aplicación es todavía incipiente y requiere de afinamiento normativo, reglamentario e institucional.

Las prácticas electorales predominantes en la campaña no sufrieron modificaciones sustantivas en 2007. Como se ha indicado arriba, los partidos siguieron dependiendo del capital privado, ya sea por la vía de aportes a los partidos –disposición establecida en la LEPP– o por la vía de candidaturas financiadas o aportes en especie, sobre los cuales no se tiene control, dado que no ingresan a las arcas del partido. Los toques al gasto no funcionaron, dado que varios partidos arrancaron la campaña previamente a su inicio formal con la convocatoria a elecciones, careciéndose de mecanismos coercitivos para contener esta práctica. El registro de contribuciones privadas, si bien fue un avance importante, no dice mucho sobre quienes financian los partidos, dado que se da un aparente subregistro de contribuciones; si bien ningún partido admite haber sobrepasado los toques del gasto legalmente establecidos, los gastos reportados superan las contribuciones recibidas y declaradas, elemento que plantea algunas preguntas: ¿de dónde viene el dinero que financia los partidos y las campañas? y ¿quiénes son realmente los contribuyentes, dado que la figura de sociedades anónimas no permite conocer este detalle en todos sus extremos?

Como en prácticamente todos los regímenes de financiamiento en la región, tenemos un comportamiento dual: mientras es fácilmente verificable que la mayoría de los partidos cumplieron con las responsabilidades establecidas por la ley, persisten prácticas de financiamiento que no son legalmente reportadas y para las cuales no existe capacidad de fiscalización en el órgano responsable. Esto lo demuestra el monitoreo del gasto electoral realizado por Acción Ciudadana para Mirador Electoral, cuyos datos indican que al menos los tres partidos con mejor desempeño electoral superaron el tope del gasto electoral, entre el período previo a la campaña y ésta propiamente dicha; los volúmenes del gasto electoral o costo de la campaña a precios

de mercado publicitario, superan drásticamente los límites establecidos en la ley, haciendo inútil su aplicación.

No puede dejar de indicarse que cualquier régimen de fiscalización requiere cumplir algunos requisitos básicos: claridad y efectividad de las normas, capacidad institucional para su aplicación y mecanismos coercitivos efectivos. Estos tres requisitos no están claramente presentes en la realidad guatemalteca: la claridad y efectividad de las normas se ve erosionada por una incorrecta formulación técnica de algunas de ellas, tal el caso del establecimiento de un tope de gasto genérico para una elección general constituida por cinco elecciones diferentes; la capacidad institucional tampoco fue una condición dada, en parte por el retraso en la aprobación de la armonización de la LEPP, en parte por una emisión tardía del reglamento de fiscalización por parte del TSE y en parte porque esa emisión tardía hizo que tampoco se desarrollaran con tiempo las capacidades institucionales requeridas para el ejercicio efectivo de la fiscalización; los mecanismos coercitivos tampoco estuvieron presentes durante la elección y en general son una carencia de la ley, dado que no fue aprobado un régimen de faltas, infracciones y delitos electorales, ni en la propia LEPP ni en el Código Penal.

## 6. *Sobre los medios de comunicación*

La relación entre medios y política es una relación compleja y llena de contradicciones. Por un lado, los partidos necesitan de los medios para la difusión de sus mensajes e imágenes, además de propiciar su implantación real y simbólica en los y las electoras; por el otro, los medios hacen de la política una de sus áreas de información prioritaria y además, especialmente en campañas electorales, reciben altos valores económicos de la inversión de los partidos. Mientras los partidos quisieran que los medios fueran di-

fusores de información, estos últimos asumen crecientemente una labor de fiscalización de la vida y ejercicio político, tanto dentro de los partidos como en los gobiernos. Los medios han asumido en los últimos años un creciente papel como contralores sociales del ejercicio político, elemento que hace más encontrada la relación entre ambos actores. El origen de la relevancia de esta relación entre medios y política, tiene que ver por un lado, con la irrupción de los medios informativos como actor social y político en las sociedades contemporáneas; y por el otro, con los cambios en la estructura del ejercicio de la política, de la competencia en el territorio y por la vía de la organización a la competencia política y electoral en el campo de la opinión pública y a través de los medios; la nueva política es fundamentalmente un ejercicio de comunicación y el nuevo espacio de la contienda electoral son, sin lugar a dudas, los medios.

Este marco general determina en alguna medida las características de la relación entre ambos actores, las cuales se ven agudizadas en los procesos electorales, períodos en donde los medios asumen funciones de intermediación en la relación entre partidos y sociedad, viabilizando la implantación electoral o no de las opciones políticas. Los partidos cuentan con diversos instrumentos para hacer uso de esa función mediadora de los medios: la publicidad electoral –que fundamentalmente está asociada con su capacidad financiera– y las estrategias de comunicación –que apuntan a colocar temas e imágenes en la agenda informativa de los medios–. El debate por tanto, desde la óptica de los partidos parte de cómo asegurar que esa mediación no favorezca a unos u otros, o que la misma tenga algunos criterios de equidad; remite además al tema del acceso a los medios más que a la forma de usarlos en períodos electorales.

Por el lado de los medios, el asunto refiere a cómo conciliar sus diferentes dimensiones: la

empresarial, que privilegia la lógica de la acumulación económica y que, por ello se vería beneficiada de campañas sin control ni topes, para citar un caso; la política, en donde el medio de portador de determinados intereses políticos tiene una visión sobre el Estado, la sociedad y por supuesto sobre los contendientes en una campaña electoral; y la de difusión e información, que refiere a cómo ayudar a cualificar la decisión del o la ciudadana a la hora de tomar sus decisiones electorales, fundamentalmente mediante informarle sobre lo que propone y lo que encarna cada actor político en contienda.

Más allá de que estos papeles y funciones conllevan tensiones, hacia adentro de los medios y de éstos en su relación con los partidos y otras instituciones formales del Estado –organismos electorales por ejemplo– es claro que su papel es creciente en la política y las elecciones y su influencia suscita preocupaciones, cuando no temores. Este fenómeno ha estado detrás en América Latina de una tendencia a regular el acceso a los medios durante las campañas electorales, sobre la premisa de que sólo mediante algún tipo de regulación se puede asegurar una cierta equidad en los términos de la competencia electoral; las regulaciones van desde el establecimiento de mandatos para inscribir tarifas comerciales para la publicidad electoral –la reforma electoral de 2004 en Guatemala establece este mandato– hasta la creación de franjas de acceso gratuito o pagado para que los partidos hagan publicidad; estas franjas pueden ser contratadas privadamente –cada partido libremente– o pueden ser administradas por los organismos electorales. El establecimiento de franjas y regulaciones de este tipo debe ser entendido en el más general esfuerzo por dotar de condiciones de equidad y competitividad a los sistemas electorales y de partidos políticos, tomando como motor de las mismas la reforma a los regímenes de financiamiento; dicho de otro modo, no se entiende la lógica de las franjas de

medios sino es como parte de una reforma más compleja de los sistemas de financiamiento.

En el caso guatemalteco, este tema ha sido poco debatido y la reforma electoral más bien tímida; el establecimiento del mandato para que se inscriban las tarifas que se cobrarán para la publicidad electoral, apunta a controlar una suerte de inflación en los precios de la publicidad que se da durante los procesos electorales; el establecimiento de una franja de acceso a medios no ha sido discutido ni analizado por los decisores políticos, no obstante ser una práctica cada vez más recurrente en la legislación comparada. Lo que sí ha estado en agenda de debate tiene que ver con las percepciones que la elite política tiene sobre el papel de los medios de comunicación en las elecciones, su parcialidad o imparcialidad, la naturaleza de la cobertura informativa que se da a unos y otros, y muy especialmente, el manejo de las encuestas electorales. En general, la percepción es que los medios favorecen a unos en detrimento de otros y que eso se refleja en el tipo y frecuencia de la cobertura informativa y en el uso de encuestas.

La investigación realizada por DOSES y que se presenta en la sexta parte de este informe, aporta datos que relativizan esas afirmaciones y que merecen ser repasadas rápidamente:

- El preconcepto de que existen intereses de los anunciantes y propietarios de los medios para favorecer a una u otra opción partidaria, fue evaluado a partir de una encuesta realizada a 68 periodistas. Según la investigación realizada, la mayoría no percibe limitaciones sustanciales al ejercicio periodístico; si bien se señalan casos en donde hubiera inclinación de los superiores del medio por uno u otro candidato, la misma no influyó en la política informativa. Esto sería un indicador de que no existe una relación dirigida entre los anunciantes y los

medios informativos. De igual modo, los periodistas encuestados no ven manipulación en las encuestas, a las que califican de objetivas. El clima del proceso electoral fue considerado neutral, carente de amenazas o presiones dentro y fuera de los medios, con lo cual, en su criterio, no existen limitaciones en la cobertura de las elecciones. Si se reconoce que no obstante no haber una política de favorecer claramente a alguno de los actores políticos, sí existieron exclusiones, dado que la cobertura se centró en los competidores que encabezaban las encuestas.

- El preconcepto de que esos intereses de favorecer a unos u otros generando desigualdad en los términos de participación, puede ser valorado mediante el monitoreo de las noticias sobre cada contendiente político, tanto en relación con la cantidad de noticias como con el sentido negativo o favorable de las mismas. En esta materia la investigación también arroja resultados interesantes: mientras en 2003 el monitoreo confirmó un claro sesgo de los medios en contra del Frente Republicano Guatemalteco (FRG) y su candidato, para la elección de 2007 la cobertura tendió a ser más equilibrada y no se constatan sesgos marcados, sino que fueron razonablemente balanceadas y neutros; dicho de otro modo, el balance entre candidatos y el balance entre notas negativas y positivas fue mayor en 2007 que en 2003, dándose además un esfuerzo que debe ser resaltado por analizar los planes de gobierno, elemento que estuvo prácticamente ausente en 2003. Por supuesto, es claro que 14 candidaturas presidenciales no pueden recibir el mismo nivel de cobertura y los medios se decantaron por aquellos que puntuaban en las encuestas, siendo sustancialmente menos la atención para las otras opciones electorales.

- Existe también el preconcepto de que los medios son determinantes en la estructuración de las preferencias electorales de los y las votantes; la investigación exploró esta veta a partir de una encuesta realizada a personas que votaron en las elecciones de 2007 y encontró algunos elementos importantes de resaltar: efectivamente, los medios de comunicación son la fuente primordial de información sobre temas políticos y electorales para la ciudadanía; los y las ciudadanas valoran positivamente la forma en que éstos cubrieron las elecciones y no percibieron favoritismo por uno u otro candidato. La valoración que tienen de los medios los pone por encima de instituciones sociales como la Iglesia católica y de instituciones políticas. Este factor confianza en los medios, que deviene en credibilidad hacia su política informativa, les asigna una gran influencia en las decisiones electorales; de los diferentes tipos de medios, los ciudadanos asignan a la televisión una influencia mayor que los otros medios a la hora de influir en sus preferencias electorales.
- Existe el preconcepto de que las encuestas son un instrumento determinante en las decisiones electorales de la ciudadanía, siendo las mismas usualmente manipuladas para favorecer a unos y descartar a otros de la contienda electoral. Las percepciones de los encuestados que las encuestas son instrumentos útiles y objetivos, que reflejan razonablemente bien el clima de la campaña electoral en diferentes momentos. Sobre su influencia sobre las preferencias electorales, no existe una conclusión contundente: los entrevistados niegan que influyan en su decisión de voto, pero las consideran importantes como ayuda a la hora de la decisión. Dicho de otro modo, aunque formalmente no se reconoce su influencia, ciertamente la tienen; esto se refleja en un

dato interesante: cuatro de cada diez votantes encuestados admite que si una encuesta pone de puntero a un candidato, ello influye para que los seguidores de aquellos que descienden en las encuestas, consideren e incluso opten por unirse al que aparece como ganador; si bien no es un porcentaje mayoritario, sí es relevante.

Reflexión aparte merece el debate sobre crear una franja electoral de medios y regular la publicidad de las encuestas. Sobre lo primero, existe evidencia en Latinoamérica de que es un instrumento útil en función de dos fines: otorga un piso de acceso igualitario a todos los partidos durante las campañas electorales, con lo cual se favorece en mayor grado su competitividad; sirve como una forma de financiamiento directo o indirecto de campaña, que tiende a abaratar los costos de las mismas. Si la franja es gratuita, elemento que depende del régimen jurídico del país, marca una reducción sustancial de los costos de las campañas; si es pagada, aún así implica una cierta racionalización del gasto, dado que se asignan tiempos para cada actor de la contienda electoral. Una ventaja adicional está referida a favorecer el monitoreo y fiscalización de gastos electorales, dado que se cuenta con metodologías y recursos tecnológicos adecuadas para la misma.

Sobre la regulación de encuestas, especialmente en cuanto a la publicidad de las mismas, existen posiciones encontradas; mientras algunos apuestan por prohibirlas por períodos de distinta duración –entre un día y un mes en diferentes países–, otros se decantan por garantizar la publicidad de sus diseños técnicos, cuestionarios y muestras, es decir, por la transparencia de las encuestas. La prohibición es vista por diversos actores como una violación de la libertad de expresión y del derecho a la información; sin embargo, es asumida como normal por algunas sociedades que entienden que –circunscrita a los últimos días previo a las elecciones– forma

parte de los llamados “silencios electorales”, períodos en los cuales se suspende también la publicidad electoral para dar al elector la posibilidad de un tiempo de reflexión sobre su decisión electoral.

### **7. *Sobre el sistema electoral y la estructuración del Congreso de la República***

El gran tema ausente del debate sobre las reformas electorales en los últimos años es el referente a los sistemas electorales, entendidos estos como el mecanismo que transforma votos en cargos públicos. El sistema electoral guatemalteco es mixto en su composición: aplica uno de principio mayoritario para la presidencia y alcaldías, y otro de principio proporcional para el Congreso y corporaciones municipales. Entender la forma en que funcionan los sistemas electorales, requiere analizar diversas variables vinculadas: la magnitud de las circunscripciones, el umbral electoral, la fórmula electoral, el tipo de lista y la igualdad del voto. Todas ellas son variables sin las cuales pensar una reforma al sistema electoral, hace que presumiblemente la reforma termine teniendo efectos distintos a los esperados. La preocupación por valorar el sistema electoral está asociada claramente no sólo al debate sobre la calidad de la representación política, sino también a sus efectos sobre la estructuración del sistema partidario; efectivamente, la teoría política como las investigaciones empíricas han demostrado largamente esa relación de influencia mutua entre el sistema de partidos y el sistema electoral, la cual está en la base de cualquier proceso de reforma electoral.

La investigación presentada en la octava parte de este Informe arroja algunos hallazgos importantes, que merecen ser remarcados: en primera instancia, siendo formalmente un sistema electoral “proporcional de minorías”, el análisis realizado concluye que en términos efectivos,

el sistema no favorece la proporcionalidad ni tampoco la representación de minorías. Las razones a la base de esto son varias: por un lado, un sistema es proporcional cuando las circunscripciones electorales eligen entre seis y diez cargos, mientras en Guatemala la mayoría de los distritos eligen entre 1 y 5; esto hace que el comportamiento del sistema electoral tienda a ser de efectos mayoritarios, elemento profundizado por el uso de la fórmula electoral d'Hondt.

Un segundo elemento relevante tiene que ver con la forma en que la distribución de los cargos de representación incluye o no a la población que dice representar; es decir, remite a los excedentes de población que quedan fuera de ser representados. Estos excedentes normalmente están asociados con la aplicación de criterios exclusivamente poblacionales para la asignación de los escaños; en el caso guatemalteco, este principio indica que cada escaño representa a 80,000 habitantes, razón por la cual el Congreso tenderá al crecimiento paulatino conforme aumente la población del país. La aplicación de este criterio –un escaño por cada 80 mil habitantes– implica a la hora de su aplicación práctica que poco más de un millón de personas quedó sin representación, con base en los resultados de las elecciones 2007. Esta reflexión es importante si se analiza en el contexto del actual debate sobre el número de diputados, en donde la cuestión pasa por identificar una nueva cifra distribuidora, sea esta 100, 120 ó 150 mil habitantes por escaño; es evidente que este tipo de reforma resolvería parcialmente el dilema del tamaño del Congreso, aunque siempre el crecimiento de la población tendría el efecto del crecimiento del Congreso; sin embargo, tendría efectos colaterales no vistos, como el incremento de la cantidad de personas que “sobran” o quedan sin ser representadas. Si para el 2007 la población sin representación fue de cerca de un 10%, es claro que si se aumenta el número de habitantes por

elector el sobrante sería mayor; esto profundiza los efectos ya descritos del sistema actual, debilitando la proporcionalidad y, por ende, la representación de minorías y apuntando a un sistema crecientemente mayoritario.

Un tercer hallazgo importante de la investigación es la ineficacia del umbral electoral; como ya se ha dicho, el umbral o barrera electoral es una herramienta que se establece para descartar aquellos partidos que por su desempeño electoral no son políticamente viables, además de servir como un criterio de acceso a los beneficios de un régimen de financiamiento público. La principal razón para la ineficacia de este umbral del 5% radica en que la norma misma conlleva su excepción, al establecer que también conservarán su registro y obtendrán financiamiento del Estado aquellos que alcancen al menos un diputado. Esto hace que, dada la existencia de una mayoría de distritos electorales pequeños, sea relativamente sencillo que un partido obtenga al menos un escaño, anulándose la función reductora de la norma. Adicionalmente, la norma se ve aún más disminuida por el hecho de que un partido pueda conservar su registro con sólo no participar en las elecciones, lo cual es un contrasentido, por cuanto premia a los que no participan y sanciona a los que se exponen al escrutinio electoral de la ciudadanía.

*El debate sobre el tamaño del Congreso de la República: una profundización*

Si el debate sobre el tamaño del Congreso refiere a un asunto de efectividad y costo de la gestión parlamentaria, ello no tiene una relación causal con el número de diputados y la forma de elegirlos, sino que responde a lógicas políticas, institucionales y técnicas distintas; existen congresos con mayor número de parlamentarios y son más eficientes que el guatemalteco, como existen congresos con menor número de representantes, pero no por ello

más efectivos. Dicho de otro modo, el debate sobre el tamaño del Congreso no puede darse desde la perspectiva de encontrar un número mágico que resuelva los problemas de gestión y costo del parlamento, tema más propio de un programa de reforma parlamentaria que de la reforma electoral. El debate sobre el número de miembros de un parlamento debe ser visto desde la óptica de la representatividad del órgano legislativo, de modo que se enfrenten después cuestionamientos de legitimidad.

La legislación actual prevé dos criterios para definir el tamaño del parlamento: el geográfico que refiere a que cada distrito o departamento debe tener al menos un diputado, y el poblacional, que asigna un diputado por cada 80 mil habitantes; con estos criterios el Congreso se conforma actualmente por 158 diputados, pero si mantuviéramos la aplicación de la norma de igual manera y las proyecciones de crecimiento poblacional se cumplen, en 2011 el Congreso tendría 226 diputados, en 2015 serían 249 y en 2019 llegaría a 273. Resulta evidente, por supuesto, la pertinencia del debate actual, pero no en función de la efectividad sino de un crecimiento excesivo del tamaño del Congreso en razón de una fórmula de integración basada predominantemente en criterios poblacionales. La búsqueda de recortar ese tamaño o detener su crecimiento por la vía de establecer un número fijo, tomando únicamente como base el criterio poblacional, tendría –como ya se ha indicado– el efecto de dejar porciones crecientes de población sin representación en el parlamento.

Al tema del crecimiento sostenido del tamaño del Congreso se le agrega, por tanto, el asunto del tamaño de las circunscripciones y de la forma en que ese tamaño determina la distribución territorial de la representación. Siendo como se ha indicado que la mayoría de los distritos son pequeños, los efectos proporciona-

les del sistema son modestos. Pero además, se perfila un sistema en donde algunos distritos concentran gran número de representantes en detrimento de otros: por ejemplo, El Progreso tiene derecho a un escaño, mientras que el distrito de Guatemala reúne 19 escaños; entre estos dos distritos existe una diferencia de 18 escaños, en una clara desproporción de la distribución de los mismos; existiendo fenómenos sociales de migraciones internas que favorecen a unos departamentos en detrimento de otros, es evidente que el criterio poblacional puede afectar marcadamente la proporcionalidad de la distribución territorial de la representación parlamentaria.

El balance general del análisis del sistema electoral indica, por ello que, no obstante estar definido como un sistema proporcional de minorías, el tamaño de los distritos electorales –mayoritariamente pequeños– y la aplicación de la fórmula d'Hondt tienden a atenuar su proporcionalidad y a favorecer la concreción de grupos mayoritarios. Asimismo, se demuestra una marcada desproporción entre los diferentes distritos a la hora de la distribución de los escaños, fenómeno explicable por la predominancia del criterio poblacional para la misma; esa desproporción hace que la distribución territorial de la representación política tenga problemas de equidad, éstos no pueden ser resueltos al margen de un esfuerzo de redefinición de los distritos. Sobre el tamaño del Congreso resulta evidente que el debate centra el número de habitantes por escaño, con la idea de aumentar esa cifra distribuidora, puede atender temporalmente el tema del crecimiento de la asamblea, pero tenderá a generar excedentes de población crecientes que se quedan sin representación; estos residuos poblacionales no son un asunto menor cuando se analiza el tema desde la óptica de la calidad de la representación o representatividad y no sólo desde la perspectiva del tamaño de la asamblea.

### III. Las Áreas Estratégicas de una Segunda Generación de Reformas

La evaluación sistemática de elecciones es siempre una fuente importante de hallazgos sobre la efectividad de las normas, el desempeño de los actores fundamentales de los procesos electorales y los impactos que las mismas van teniendo sobre los comportamientos electorales de esos actores y de la ciudadanía en general. Es por tanto, una escuela de enseñanzas sobre los impactos reales que las modificaciones en los diseños institucionales tienen sobre la política práctica y el ejercicio de los derechos ciudadanos. Dados los importantes cambios que se aprobaron a la Ley Electoral y de Partidos Políticos con la reforma de 2004 y su afinamiento en 2006, analizar los impactos de esas reformas era un imperativo para los actores institucionales guatemaltecos, como parte de su compromiso de avanzar en una reforma más profunda al marco normativo que regula el sistema electoral, el sistema de partidos, los órganos y los procesos electorales.

El balance realizado por este esfuerzo inter-institucional no tiene sentido sino coadyuva a las instancias de decisión política a identificar y precisar algunas rutas de reforma que atiendan aquellas distorsiones producidas por las reformas y mejoren aquellas otras que tuvieron resultados benéficos. El conjunto de áreas estratégicas y acciones precisadas a continuación parte de una serie de principios básicos que se plantean enseguida.

La reforma electoral debe abordarse desde múltiples dimensiones de acción; por supuesto su origen e identidad es la reforma normativa y esta requiere de ser vista tanto desde la óptica constitucional como de la LEPP y leyes conexas. Pero también conlleva la opción de realizar reformas a las instituciones clave de la democracia electoral, en especial los partidos políticos y el

organismo electoral; estas reformas institucionales apuntan a aquel tipo de modificación en el funcionamiento de los partidos y organismos electorales, enfocadas a hacer más efectiva su gestión estratégica y la prestación de los servicios básicos que encarnan; como tal, no implican necesariamente modificaciones legales, sino decisiones gerenciales de tipo interno y están, por supuesto, asociadas con la construcción de voluntad política y de visiones institucionales claras de adonde se quiere ir. Una tercera dimensión, es la que podemos denominar técnica procedimental y refiere a ajustes técnicos de los procesos administrativos, logísticos, organizacionales, etcétera. desarrollados ya sea por el organismo electoral, los partidos políticos, organismo registral o cualquier otro relevante para el funcionamiento de la democracia electoral. Dicho de otro modo, la reforma electoral en su dimensión normativa presume la construcción de acuerdos políticos complejos, especialmente dada la actual conformación del Congreso de la República; pero existen otras áreas de acción en donde lo que se requiere es voluntad política y visión estratégica para impulsar procesos de ajuste –reforma y modernización– hacia adentro de instituciones clave.

La experiencia acumulada en materia de reforma electoral y política en América Latina es que los cambios normalmente son graduales o secuenciales; son pocos los casos en los que se ha dado el paso de hacer un cambio radical del sistema –normalmente responde a situación de crisis o cambios de modelo político– o responden a la creación de marcos normativos nuevos –el caso de la Ley de Partidos Políticos del Perú–. Si esta argumentación es válida, resulta evidente que la reforma de 2004-2006 es una reforma parcial, que enfocó en algunas áreas críticas, pero que no puede quedar ahí, sino que debe seguirse profundizando. En este sentido, la reforma del 2004-2006 fue una estación de camino, en una

ruta mucho más larga y en donde el lugar de destino no siempre está claramente dibujado.

La reforma electoral es un área de trabajo y construcción de acuerdos políticos en donde los que deciden deben examinarse y regularse a sí mismos, en el escenario público de una sociedad. Por tanto, es un área compleja, dado que toca la naturaleza y estructura de las relaciones de poder en un sistema político. Por tanto, se entiende que los partidos políticos tienen intereses estratégicos involucrados en cada parte de esa reforma. El involucramiento de intereses no es *per se* malo para el proceso, pero deben ser públicos y transparentes; por ello, aunque la decisión política incumbe por mandato democrático a los decisores políticos electos, esa deliberación debe atender el legítimo derecho de la sociedad de estar informada sobre los alcances de la reforma posible.

A estas premisas sobre la naturaleza y alcances de la reforma electoral, se suman una serie de criterios orientadores que tienen que ver con el mejoramiento de la dinámica político electoral guatemalteca:

El impacto del proceso de descentralización del modelo de organización electoral es positivo, tanto por la mejor disposición territorial del mismo y la facilitación del acceso a las urnas, como por los efectos colaterales que ha tenido sobre la dinámica de los partidos políticos. Es, por ello, un punto que debe reforzarse o al menos no revertirse.

El sistema de partidos está en proceso de ajuste entre un modelo de funcionamiento y otro; muchos de los cambios en tránsito vienen derivados de las reformas electorales de 2004 y 2006, que apuntaron a hacer más rigurosa la regulación de los partidos, fortalecer el régimen de financiamiento y crear uno de fiscalización. Sin embargo, algunas de las normas que impulsan ese proceso de ordenamiento y

estabilización del sistema partidario, requieren ser fortalecidas y profundizadas, para aumentar su efectividad. El camino parece correcto pero falta delinearlo mejor.

La regulación electoral debe contar con capacidad coercitiva. La colocación de incentivos en la ley para que se impulsen procesos de cambio partidario enfocados a la institucionalización, debe venir acompañada de mayores controles externos y mejores sanciones para las transgresiones que se pudieran dar.

El sistema partidario enfrenta rezagos que deben ser atendidos con interés por los y las decisores políticos; los principales están asociados con el problema de la implantación territorial de los partidos y con la inclusión de los diversos grupos poblacionales que conforman la sociedad guatemalteca. La fortaleza del sistema partidario está dada no sólo por su estabilidad, sino por su representatividad y no existe calidad en la representación sino hay presencia en el territorio e inclusión de los que están fuera del acceso al poder.

El sistema electoral requiere ser revisado desde la óptica de la efectividad que tiene para generar una representación territorialmente equitativa y que cualifique las capacidades de la ciudada-

nía para ejercer sus derechos políticos. El ajuste de los distritos y de la fórmula electoral, y no sólo el criterio poblacional, debe ser tomado en cuenta para esta revisión estratégica.

La participación electoral enfrenta problemas de fondo no sólo referidos a la voluntad de participación de los ciudadanos –la cual es altamente sensible a los grados de confianza y satisfacción con el funcionamiento de las instituciones democráticas– sino a barreras producidas precisamente por las instituciones del Estado para hacer efectivos sus derechos; entre las barreras más importantes a atender se encuentran las de registro civil y documentación de las personas, registro electoral para poder votar y acceso a las urnas, última de las cuales se empieza a ver atenuada por la descentralización del modelo de organización electoral.

Sobre esta base de orientaciones generales, se identifican a continuación una serie de áreas estratégicas y acciones normativas, reglamentarias, institucionales y electorales, que buscan poner a disposición de las instituciones clave del país, ideas útiles para su reforma. Lo planteado a continuación es una síntesis no exhaustiva de todos los planteamientos detallados que se encuentran en cada parte de este informe.

Área estratégica	Acciones
<p><b>Tribunal Supremo Electoral</b></p>	<p><b>Acciones normativas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer el carácter supremo del TSE en la legislación electoral y otras conexas, mediante la eliminación de la impugnación de sus decisiones por la vía del amparo ante la Corte Suprema de Justicia.</li> <li>2. Fortalecer el presupuesto del TSE, previendo mecanismos de entrega anticipada a las elecciones.</li> <li>3. Fortalecer la función fiscalizadora del TSE, desarrollando los principios y alcances de la fiscalización en la ley y evitando que los mismos queden en el ámbito reglamentario o de los instructivos.</li> <li>4. Afinar la función jurisdiccional del TSE para asegurar la protección de los derechos de las organizaciones políticas y afines.</li> <li>5. Crear un régimen de faltas, infracciones y delitos electorales, que equilibre las sanciones de tipo administrativo –que deben ser previstas en la LEPP– y las de tipo penal, que corresponden al cuerpo jurídico respectivo.</li> <li>6. Definir de manera explícita la responsabilidad institucional para el establecimiento de la residencia de las personas, insumo básico tanto para el nuevo documento de identidad como para la estructuración del registro electoral.</li> <li>7. Reforzar el mandato para que los organismos electorales intermedios sean integrados de manera inclusiva como lo establece la norma actual. Para ello puede ser útil que se prevea una selección más temprana dentro de calendario electoral.</li> <li>8. Revisar la totalidad de los reglamentos emitidos por el TSE en materia de la ley en general, financiamiento y fiscalización, y regulación de las tarifas de los medios de comunicación.</li> </ol>
	<p><b>Acciones institucionales</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar una evaluación a profundidad del desempeño del TSE en las pasadas elecciones y del impacto de las reformas electorales, diseñando a partir del mismo un programa de reforma y modernización de cara a poner a punto al TSE respecto de las elecciones de 2011.</li> <li>2. Fortalecer las delegaciones y subdelegaciones del TSE, su cara oficial en el territorio, para que cumplan de manera efectiva con las funciones registrales electorales.</li> <li>3. Crear una dirección de auditoría electoral con funciones exclusivas de fiscalización del financiamiento público y privado de los partidos y las campañas.</li> <li>4. Convertir UCADE en una escuela político electoral o dotarla de tales funciones, para que ésta asuma las tareas de capacitación de los funcionarios del TSE, los de los organismos intermedios y JRV –durante los procesos electorales– y de los mismos operadores de los partidos políticos.</li> </ol>
	<p><b>Acciones técnico procedimentales</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar una auditoria comprensiva del registro electoral, que involucre tanto la identificación de inconsistencias técnicas en la base de datos como la verificación efectiva de la identidad de las personas y sus datos.</li> <li>2. Desarrollar procesos de actualización del registro electoral, enfocado a aquella parte del mismo con datos no actualizados y con programas especializados para mujeres indígenas y jóvenes de zonas rurales.</li> <li>3. Elaborar un manual de organización de las elecciones que ponga por escrito y para conocimiento de todas las partes técnicas del TSE, los procedimientos administrativos y técnicos que conlleva la misma.</li> <li>4. Desarrollar capacidades de producción de estadísticas electorales que les facilite para producir información funcional para la elaboración de estrategias hacia grupos específicos en situación de exclusión.</li> </ol>

Área estratégica	Acciones
<b>Participación electoral</b>	<b>Acciones normativas</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Realizar las reformas pertinentes –constitucionales y legales– para evitar la doble inscripción de los ciudadanos, de modo tal que la sola obtención del documento de identidad le acredite en el registro electoral.</li> <li>2. Introducir en la legislación electoral un marco de acción para formas no tradicionales de participación electoral, tales como la observación nacional de elecciones.</li> </ol>
	<b>Acciones institucionales</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer la descentralización de las JRV como una forma de acercar las urnas al votante.</li> <li>2. Integrar una mesa de coordinación interinstitucional entre el TSE y el RENAP para afinar estrategias de documentación civil y electoral de las personas en situación de exclusión.</li> </ol>
	<b>Acciones técnico procedimentales</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseñar programas de empadronamiento y de información y educación cívica para estimular la participación política de mujeres, jóvenes e indígenas.</li> <li>2. Producir y publicar información sustantiva y segura sobre participación electoral. Esta información debe tener un carácter público y de acceso abierto.</li> <li>3. Introducir en el registro electoral y en el documento personal de identidad la categoría étnica, de modo que se puedan producir estadísticas de inclusión y participación más ciertas.</li> </ol>
<b>Sistema de partidos políticos</b>	<b>Acciones normativas</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer la reglamentación sobre la existencia jurídica de los partidos políticos, mediante: i) eliminación de la posibilidad de conservar el registro legal con el hecho de no participar; y ii) eliminar las formas de evasión del umbral electoral del 5%.</li> <li>2. Fortalecer el régimen de financiamiento político mediante el aumento sustantivo del aporte del Estado para la vida institucional y las campañas electorales.</li> <li>3. Fortalecer la presencia territorial de los partidos mediante el aumento del número mínimo de municipios en los cuales un partido debe tener organización territorial legal. Al menos deben estar organizados en un tercio del total de municipios del país. (111)</li> <li>4. Incentivar la formación y capacitación política mediante el direccionamiento de fondos del aporte estatal para estos fines y la creación de instancias o programas multipartidarios en esta materia.</li> <li>5. Fortalecer la inclusión en los partidos mediante el establecimiento de mecanismos de acción afirmativa para mujeres y pueblos indígenas.</li> <li>6. Regular las precampañas de los partidos políticos.</li> </ol>
	<b>Acciones institucionales</b> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promover la legalización de la organización partidaria que actualmente funciona de modo informal, cerrando la brecha entre la organización formal e informal.</li> <li>2. Promover procesos de reflexión estratégica, definición ideológica y construcción programática como parte de un esfuerzo de diferenciación e institucionalización.</li> <li>3. Promover el desarrollo de estrategias de expansión de la base social de los partidos, especialmente diseñada para mujeres, jóvenes e indígenas.</li> <li>4. Promover el diseño de estrategias de fortalecimiento institucional que prevean de manera precisa el uso de los fondos procedentes del subsidio del Estado.</li> </ol>

Área estratégica	Acciones
<b>Financiamiento político</b>	<p><b>Acciones normativas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer el régimen de financiamiento público mediante un aumento del aporte estatal y su direccionamiento para gastos de capacitación y otros propios del funcionamiento institucional.</li> <li>2. Fortalecer la descentralización del aporte estatal mediante el establecimiento de una cuota mínima a ser transferida a los órganos intermedios de los partidos.</li> <li>3. Diferenciar el aporte estatal en función de gastos institucionales y gastos para la campaña electoral. El sistema actual funciona como elemento de base para el funcionamiento permanente, pero ni influye en la campaña electoral, dado el costo creciente de los mismos.</li> <li>4. Regular lo concerniente a los gastos de precampaña.</li> <li>5. Rescatar la normativa original relativa a que el límite de gastos sea modificable y no estático, como está previsto actualmente en la LEPP, así como fijar límites de gastos por campaña específica y no de forma genérica.</li> <li>6. Establecer un marco de sanciones efectivo.</li> <li>7. Considerar el establecimiento de una franja de acceso a medios durante los procesos electorales, que se maneje bajo el mismo concepto que se asigna el aporte estatal a los partidos: una parte equitativa y otra proporcional en función del desempeño electoral.</li> <li>8. Reformar, a partir de las lecciones aprendidas con motivo del proceso electoral de 2007, los reglamentos relativos al control y fiscalización del financiamiento partidario público y privado, y de propaganda electoral y asegurar el papel de la Inspección General en el proceso de monitoreo.</li> <li>9. Fortalecer los controles sobre las contribuciones privadas a los partidos y candidatos, durante campañas y fuera de ellas, ajustando el tamaño de las contribuciones y obligando la publicidad de las fuentes a nivel de la ley.</li> <li>10. Fortalecer el mandato de fiscalización financiera sobre los partidos, poniendo énfasis en los mecanismos de transparencia más que en las prohibiciones.</li> </ol> <p><b>Acciones institucionales</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dotar a la Auditoría Electoral y a la Inspección General de marcos normativos y procedimientos institucionales que posibiliten el efectivo cumplimiento de la función básica de control y fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas, atribuida al TSE en el primer párrafo del artículo 21 de la LEPP.</li> <li>2. Fortalecer los órganos y mecanismos de administración y control financiero interno de los partidos como condición para su adecuado cumplimiento de las reglas en materia de financiamiento político.</li> <li>3. Dar la máxima publicidad, en aplicación de los principios de transparencia y rendición de cuentas, a todos los actos que adopte en el ámbito del régimen del financiamiento partidario, facilitando además el libre acceso a toda la información relacionada con tal régimen, para fines de fiscalización ciudadana e investigación académica.</li> <li>4. Crear una mesa de coordinación interinstitucional con la Contraloría General de Cuentas, la Inspección de Verificación Especial, la Superintendencia de Administración Tributaria y otros para el control de las finanzas privadas de los partidos y la protección de los mismos a la filtración de dineros procedentes de grupos ilegales.</li> </ol>
<b>Medios de comunicación social</b>	<p><b>Acciones normativas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer una franja de acceso a medios de comunicación que favorezca una base de equidad en la competencia electoral. Esta franja deberá ser diseñada a partir de una valoración del marco jurídico guatemalteco para establecer si es gratuita o pagada y si es mediante contratación directa de los partidos o mediante el TSE.</li> </ol>

Área estratégica	Acciones
	<p><b>Acciones institucionales</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se recomienda a los medios procurar que todos los partidos y candidatos tengan acceso equitativo a los medios.</li> <li>2. Velar por que la cobertura electoral que se realiza se ajuste a las categorías éticas y técnicas que regulan el ejercicio periodístico.</li> <li>3. Que en aplicación del capítulo IV de la Ley de Emisión del Pensamiento se vele por el respeto al derecho de respuesta.</li> <li>4. Propiciar la capacitación efectiva de los periodistas que cubren el área política y las elecciones, para asegurar el manejo de un lenguaje y marcos conceptuales y políticos básicos.</li> <li>5. Que el TSE desarrolle capacidad instalada para realizar un monitoreo de medios de comunicación durante las campañas electorales, que coadyuve al control de la inversión de los partidos en los medios.</li> <li>6. Fortalecer la dirección de comunicación del TSE para evitar situaciones de conflicto y tensión como las vividas durante las elecciones anteriores.</li> <li>7. Fortalecer las capacidades de los partidos políticos para diseñar e implementar estrategias de comunicación y de publicidad electoral, incluyendo el desarrollo de unidades o secretarías específicas en esta materia.</li> </ol>
	<p><b>Acciones técnico procedimentales</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hacer públicas las bases de datos, incluyendo el cuestionario, para que todas las personas interesadas en analizar los resultados puedan tener acceso a esta información primaria.</li> <li>2. En la elaboración de los reportajes y análisis sobre las encuestas, publicar siempre las fichas técnicas de las mismas, teniendo especial cuidado en señalar: el tamaño de la muestra, el método utilizado para la recolección de la información, el período durante el cual se recolectó la información, la manera como se construyó la muestra y los procedimientos utilizados para verificar la integridad de la misma y para reemplazar a aquellos informantes que rehusaron ser entrevistados. Y por último, incluir el dato de la compañía que realizó la encuesta.</li> </ol>

Área estratégica	Acciones
<b>Sistema electoral</b>	<p><b>Acciones político-normativas</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bajo el entendido, que la reforma a la LEPP debe realizarse estrictamente en el marco de la Constitución de la República, introducir cuatro cambios principales que combinados mejorarían el actual sistema electoral: adoptar el número de 120,000 como clave poblacional; aumentar el número de escaños por 1 más en los distritos electorales con excedentes poblacionales mayores al 50 % de la clave; cambiar la fórmula d'Hondt por la de Saint Lague; e introducir el voto preferencial (lista cerrada no bloqueada).</li> <li>2. Bajo la posibilidad de una reforma constitucional, diseñar circunscripciones uninominales con criterio poblacional (igual número de habitantes por cada distrito) que combinado con una clave poblacional más elevada, surtiría como efecto positivo la IGUALDAD DEL VOTO así como un Congreso más pequeño. En este caso, se optaría por un sistema electoral MAYORITARIO para la elección de diputados distritales en lugar del actual sistema imperfecto de representación proporcional de minorías.</li> <li>3. Siempre bajo un marco de reforma constitucional, diseñar circunscripciones plurinominales de mediano tamaño (6 a 10 diputados por cada distrito) que combinado con las cuatro modificaciones arriba detalladas que no requieren cambios constitucionales, generaría tanto la IGUALDAD DEL VOTO como una MEJOR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DE MINORÍAS, así como una MAYOR REPRESENTATIVIDAD en la relación de los diputados con su electorado.</li> <li>4. Sacar la discusión de la reducción del número de diputados de la lógica de la efectividad y el costo del Congreso, para colocar el debate sobre la calidad de la representación y de la distribución territorial de la misma.</li> </ol>



# SEGUNDA PARTE

## Análisis sobre la coherencia y efectividad de la Ley Electoral y de Partidos Políticos

*César Conde Rada*

*Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Guatemala*

### I. Introducción

El componente “Análisis de la Coherencia y Efectividad de la Ley Electoral y su Reglamento” empieza por hacer referencia a los derechos políticos y temas de naturaleza electoral contenidos en la Constitución Política de la República, ya que estos vienen a dar el sustento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Es importante destacar que ambos instrumentos fueron dictados por el mismo órgano: la Asamblea Nacional Constituyente. Luego se hace mención de los antecedentes de la referida ley, que son aquellas leyes dictadas por los gobiernos militares luego del golpe de Estado de 1982, que abren las puertas a una nueva institucionalidad. Estas disposiciones son importantes de analizar en función que sirvieron de modelo para la actual, pues prácticamente se les unió en un solo cuerpo, de tal suerte que ahora en un mismo texto se regula lo relativo al sufragio, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales, como el desarrollo al proceso electoral.

A continuación se pasa revista a las reformas introducidas a esa ley durante sus casi veinticinco años de existencia, mereciendo especial atención lo relativo al Informe “Guatemala, Paz y Democracia”, en vista que este fue producto del trabajo realizado por una comisión que se formó derivada de lo establecido en el acuerdo de paz sobre reforma electoral y que constituye el antecedente de las últimas reformas que le fueron introducidas por el Congreso de la República. Un siguiente apartado se dedica al análisis de los principales cambios que sufrió el

Decreto 1-85 a partir de 2004 y 2006, años en que se aprobaron los decretos legislativos 10-04 y 35-06, en su orden, por los que los principales actores políticos se vieron forzados a hacer política de una manera diferente a como la venían haciendo desde el retorno a la democracia, mereciendo comentarios los vacíos y contradicciones que presenta esa normativa.

El desarrollo que se hace de la ley en el reglamento respectivo se aborda en la quinta parte. Se empieza por hacer referencia al sistema legal electoral, su estructura, fuentes e importancia de su estabilidad dentro de los correspondientes períodos constitucionales, para luego hacer un análisis de los temas más importantes, sin olvidar ni dejar de mencionar el atraso que se dio en su aprobación, que tuvo a vez posponer la entrada en vigencia “real” de las reformas ordinarias. Se hace énfasis en la circunstancia que la legislación reglamentaria no desarrolla exhaustivamente, como debería ser, los principios y disposiciones contenidos en la ley. El tema de la justicia electoral se encara críticamente, recordando que durante el proceso electoral anterior se presentó una serie de situaciones que violentaron las reglas del juego, que sin llegar a ponerlo en peligro sí llaman a la reflexión en cuanto a la necesidad de evitar en el futuro que ese tipo de situaciones se repitan y asegurar que las nuevas contiendas se desarrollen dentro de mejores climas de libertad y de institucionalización.

El trabajo, en este apartado, básicamente compara el texto legal vigente con el derogado; luego el desarrollo que se hace de la ley en el

reglamento; a continuación la relación que la ley electoral guarda con el marco normativo ordinario del país, aspectos que dan paso a consideraciones sobre la efectividad del sistema jurídico para resolver los consabidos conflictos que se presentan en el área electoral, para luego ofrecer unas ideas generales sobre posibles reformas a Ley Electoral y de Partidos Políticos. La base que se tuvo para la realización de este aporte son los propios textos legales. De haberse accedido a resoluciones dictadas por los diferentes órganos electorales y otras autoridades que imparten justicia constitucional electoral, el producto hubiese sido diferente, por ello la importancia de abonar a la facilitación de acceso a esas fuentes de información que, definitivamente, son vitales para mejorar el derecho electoral Guatemala y su democracia.

## II. Balance del tema y principales hallazgos

La Constitución Política de la República contiene el conjunto de disposiciones que posibilitan a la ciudadanía participar de variadas formas en la vida política del país y en la estructuración del Estado; ese conjunto de normas constitucionales dan soporte al Derecho electoral objetivo, además están formuladas en un lenguaje técnico, pero ese no expresa necesariamente un sólo significado, pues sabido y probado está que una única y misma formulación normativa puede ser portadora de un significado complejo en función de variados elementos.

Los principios contenidos en la Constitución, que vienen a ser aquellas normas consideradas por la doctrina como el fundamento de un conjunto de otras disposiciones de obligado acatamiento, revisten una especial importancia para la interpretación y aplicación de disposiciones ordinarias y reglamentarias, el problema estriba en qué valor o grado de reconocimiento se le asignen a esas disposiciones, sea el legislador

ordinario, el magistrado constitucional o el funcionario electoral. Durante el desarrollo del proceso electoral anterior, este aspecto fue una constante, así los diferentes actores políticos interpretaron y valoraron esos principios básicos y las normas electorales recién aprobadas desde diferentes y a veces encontradas posiciones, aspecto que se tradujo en enfrentamientos, atrasos e incongruencias, que si bien son propios de la actividad humana y que se potencian como consecuencia de la lucha por alcanzar el poder, también lo es que el sistema político a través de sus diferentes instancias no soluciona de manera pronta y efectiva, dentro de una total institucionalidad, esos conflictos. Lo cierto es que éstos pueden solucionarse de mejor forma si las leyes se construyen sin defectos gramaticales, en forma sistémica, sin errores ni incongruencias; que su aplicación sea oportuna y correcta; evitando las discriminaciones que suelen hacerse contra los ciudadanos ordinarios; mejorando la capacidad institucional, lo que significa incorporar las nuevas herramientas derivadas del desarrollo tecnológico y un personal comprometido con los valores democráticos; y superar, dentro de un proceso dinámico, las lagunas y vacíos legales, es decir: descubrir el problema normativo, discutir opciones y seleccionar la más conveniente para la solución del enredo.

Independientemente de lo anterior, a partir de la entrada en vigencia de las reformas introducidas en 2004 y 2006 a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), que significaron nuevas reglas para la constitución, funcionamiento, fiscalización y vigencia de partidos políticos; nuevos requisitos para la formación de comités civiles; entrega de recursos para la organización del evento a la autoridad electoral antes de su convocatoria; diferente y más apretado calendario electoral; actualización y depuración del padrón electoral para hacer efectiva la descentralización del voto y mejor regulación en el uso de los medios de comuni-

cación social para hacer propaganda, la forma de hacer política cambió respecto de la forma en que se venía haciendo luego del retorno a la democracia. Eso, amén de lo relacionado con la creación de un nuevo documento de identificación, que también fue aprobado, aunque durante las elecciones pasadas aún se utilizó la cédula de vecindad, ya que el proceso de sustitución es altamente complejo.

Las reformas apuntaron al mejoramiento del régimen electoral como un esfuerzo dentro de la permanente labor de alcanzar su perfeccionamiento, lo que debe ser una tarea constante. Que el paso efectuado pudo haber sido más largo es cuestión que aún se debate, no así que éste se haya dado, eso sí es importante, se dio y ello es satisfactorio desde cualquier punto que se aborde. Ahora bien, las elecciones ya no pueden seguir siendo llamadas “transitorias”, cumplieron esa función y el horizonte con que debe visualizárseles es el que efectivamente se les atribuye en la teoría: ser el único acceso al gobierno en una sociedad democrática. Las elecciones para alcanzar eficazmente esa función deben ser abiertas, libres, competitivas, sin restricciones que limiten la participación de la ciudadanía y el normal acceso a los principales cargos públicos, por eso la necesidad de abonar a su mejor regulación.

En lo relacionado con el nuevo documento de identificación se creó una nueva entidad, lo que rompió con el hilo hilvanado hasta antes de la reforma sobre ese particular, ya que se esperaba fuese asignada esa función al Tribunal Supremo Electoral (TSE), entidad que había presidido estudios e investigaciones sobre el tema, lo que asociado a la experiencia acumulada en cuanto a la formación del padrón electoral lo colocaba en una situación de ventaja para emprender las nuevas tareas que llevarán a la sustitución de la cédula de vecindad. El establecimiento de otra institución exigirá mayores recursos y esfuer-

zos interinstitucionales para su puesta a funcionar y operar eficazmente, más, derivado del hecho que se le atribuye también el control del estado civil y capacidad de las personas individuales, temas diluidos por estimarse prioritario el cambio de documento; no obstante, estos dos renglones tienen una enorme significación dentro del mundo de las relaciones civiles y jurídicas, que de no afrontarse con una política y posición claramente definidas producirán entuertos de diferente orden, afectando distintos ambientes del mundo de las transacciones, desde lo estrictamente familiar hasta de comercio internacional.

En lo vinculado con la emisión del nuevo documento, lo que quizás debe priorizarse es dejar claramente establecido en la ley el proceso de inscripción mediante el cual al ciudadano se le tiene incorporado al registro electoral, las vías de comunicación entre las autoridades electorales y las del Registro Nacional de las Personas (RENAP), autoridad y competencia para determinar la residencia de las personas, como la función de fiscalización que sobre esos procesos tengan los partidos políticos. Eventualmente y en función del avance que registre la recién creada entidad para la entrega masiva del Documento Personal de Identificación (DIP), considerar recurrir a la base de datos de la autoridad electoral, que constituye el registro electoral, para agilizar y hacer más eficiente esa actividad. El problema no está en que para la próxima contienda se recurra nuevamente a la cédula de vecindad o que se empleen dos documentos, aquellas y el Documento Personal de Identificación, sino en suponer que para esa fecha toda la ciudadanía ya tendrá su DIP.

En lo relativo al tema de participación electoral un importante avance lo constituyó el haber dejado sin efecto la disposición que ordenaba instalar únicamente juntas receptoras de votos (JRV) en las cabeceras municipales. En un país

como Guatemala, con considerables porcentajes de población rural, una medida de esta índole llevaba asociada la exclusión. El mantenimiento de esa figura legal incrementaba el valor de votar a los ciudadanos que no residían en el sector urbano, que son los más desposeídos. Esta medida puso a prueba la capacidad institucional de la autoridad electoral, la que enfrentó y superó el reto al incrementar en casi doscientos por ciento los lugares de votación respecto de las elecciones del 2003. La descentralización fue positiva, principalmente en las fases de votación y escrutinio. Se notó un aumento de la participación ciudadana al comparársele con las registradas en los eventos anteriores, sin embargo, no se superaron las expectativas que se tenían y que deberían haberse registrado por la manera en que se realizó la descentralización de juntas receptoras de votos –no mediante un proceso gradual– y la actualización del padrón electoral. En ese orden debe seguir profundizándose el estudio sobre las razones de abstención-participación para atacar y combatir las causas que obstaculizan la asistencia a las urnas electorales y estimular aquellas que alientan a la ciudadanía a depositar el sufragio.

El adecuado financiamiento del proceso electoral resulta de la mayor importancia para asegurar que el mismo contará con los recursos humanos, materiales y tecnológicos que le permitan alcanzar sus plenos objetivos, empero en lo que quizás debe reflexionarse con mayor detenimiento en este aspecto es en el costo que significa la realización de elecciones. El financiamiento de éstas constituye un principio básico y fundamental del Estado de Derecho, sin embargo, el propio TSE y los partidos políticos deben analizar los procesos, procedimientos y demás asuntos ligados con la formulación y ejecución del presupuesto de las elecciones, a fin de establecer si las políticas conllevan una adecuada y efectiva racionalización de gastos, lo que abarca el fenómeno de la “terciarización.”

Normativamente debe estar regulado el tema de la formulación del presupuesto de elecciones y el acceso efectivo que se tenga al mismo como al de ejecución. El TSE se concibe como la máxima autoridad en materia electoral con las funciones y atribuciones que se le asignan en la ley; en materia presupuestaria, con facultades para “estimar” los egresos inherentes al proceso electoral, los que debe aprobar y “justificar”, siendo actos que deben ser evaluados y monitoreados para que la ciudadanía sepa en qué se gastan los recursos destinados a la democracia.

En lo concerniente al sistema de partidos, este empieza por su “cantidad”, lo que se amarra a los requisitos a satisfacerse para su constitución, el que quedó en un 0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón utilizado en las últimas elecciones generales (aproximadamente de 6 millones). El introducir cambios en ese porcentaje tendría impacto sobre el número de partidos políticos, no obstante lo cual prácticamente no tuvo efectos. El relacionado con los requisitos que debe satisfacer una organización de esta naturaleza para considerársele vigente es otro punto que merece atención; por hoy son mínimos y ello incide en la forma en que se hace política. Si se desea fortalecer a estas organizaciones como canales de articulación entre la sociedad y el poder público, estos requisitos deben incrementarse, desde el número de afiliados mínimos en cada municipio hasta revisar el derecho de poder postular candidatos en lugares en donde no tengan organización partidaria. En lo puramente cualitativo, aspectos como la estructura organizativa, integración y regulación de las asambleas, atribuciones de cada órgano en particular, forma y periodicidad de las sesiones, son elementos fundamentales. En la reforma se introdujeron algunos cambios en estos pequeños aspectos con resultados favorables. El requisito para mantener el estatus legal como partido (umbral legal) pasó de un 4% a

un 5% de los votos válidos emitidos en las elecciones generales y es calculado con base en los resultados de las elecciones presidenciales. Esa medida no se aplica cuando el partido alcanza representación parlamentaria, lo que hace nugatorio el umbral. Los partidos políticos son los que ponen en contacto a los ciudadanos con las entidades públicas; a través de ellos se expresa la competencia por alcanzar el control político, de esa suerte en la medida en que se les fortalezca financieramente, fiscalice correctamente, se les asignen nuevas funciones y responsabilidades, así también se tendrán mejores elecciones.

La nueva manera en que se concibió el financiamiento de las organizaciones políticas y las campañas electorales en la forma en que se estableció en el Art. 21 de la LEPP, corrigió vacíos, aunque quedó corto en comparación con lo planteado en su momento por la Comisión de Reformas Electorales (CRE) derivada de los acuerdos de paz. El aumento del financiamiento público, la mejor disposición que la autoridad electoral tenga para realizar auditorías a todas las organizaciones políticas y la exigencia que los resultados de éstas se den a conocer abundantemente, como la adecuada descentralización en el uso de los recursos estatales para que se conviertan en desarrollo democrático, son puntos de obligada reflexión en el corto plazo. Los avances en lo estrictamente normativo de creación de derecho fueron importantes, pero más en el futuro cercano es su efectiva aplicación, por eso la necesidad de apuntalar ese aspecto con disposiciones más enfáticas, previendo en caso de incumplimientos sanciones a todo nivel.

Las nuevas disposiciones sobre la propaganda electoral vinieron a hacer más justo el acceso a los medios de comunicación de parte de las diferentes organizaciones participantes, pero al igual que en otras áreas se requiere de un mejor desarrollo de instrumentos técnicos y capa-

cidad gerencial para su correcta aplicación. En este renglón el reglamento, como en otros puntos, no desarrolla los principios contenidos en la ley, con lo que ésta se queda sin alcanzar sus objetivos. Se debe ser más enfático en cuanto a la función de realizar monitoreos sistemáticos para verificar el comportamiento que hacen los distintos medios acerca de la información asociada al proceso, principalmente en cuanto a las actividades de las organizaciones políticas y de los candidatos, pues a través de los infomerciales se resultan trasladando claros mensajes de simpatía y apoyo a determinadas organizaciones y personas con el ropaje de noticias.

Si bien es el propio día de las elecciones el que concentra y pone en movimiento todos los esfuerzos efectuados con antelación, en primer término los de la planificación que corren a cargo del ente electoral y luego los de las autoridades intermedias, como son las juntas electorales departamentales y municipales, son al final las JRV las que tienen la enorme responsabilidad de sacar adelante el evento. En cuanto a la integración de estos órganos no se cumple con que para su integración se tomen en cuenta la diversidad sociocultural de la nación y el género, lo que conlleva un incumplimiento a la normativa, cuya trasgresión se hace más delicada en función de los criterios a los que se recurre para la designación de esas personas, ya que en elevado porcentaje se hace abstracción de los méritos cívicos para dar paso a las influencias de tipo familiar o de pertenencia a otros grupos sociales, elemento que no garantiza totalmente su imparcialidad, pero lo más grave es que los incumplimientos o abusos que se detectan de parte de uno que otro miembro de esas instancias se resuelve no por la vía del derecho sino por otras derivadas de aquellos vínculos que hacen posible la arbitrariedad y el abuso. En esta misma línea, y no obstante que la norma vigente estipula que las juntas electorales departamentales y municipales son las encargadas

del proceso en su respectiva jurisdicción, éstas se limitan a la organización de las votaciones, no así de las elecciones en su conjunto, de tal manera que ampliar la disposición en el orden de desarrollar ese “encargo” puede contribuir a optimizar recursos y adoptar mejores controles en los municipios, ya que siendo estos la célula primaria de organización estatal es en donde con mayor cuidado debe observarse el libre juego político y mejor si en función de sus propias particularidades.

Para terminar, el gran déficit, el tema de la justicia electoral. En las últimas elecciones los reclamos e inconformidades por diversas causas no fueron pocos, por lo que se plantearon diversas acciones y ya sea por falta de conocimiento de la técnica procesal correspondiente por los afectados o insuficiente voluntad política de las autoridades electorales para atender el fondo del asunto, pasando por plazos reducidos o fallas en los procesos de comunicación y manejo de expedientes, lo cierto es que los mecanismos legales para corregir deficiencias, fallas y arbitrariedades en algunos actos electorales no funcionaron de manera efectiva, restando credibilidad al resultado final de la elección, principalmente en las de algunos gobiernos municipales.

El meollo en este sensible aspecto es que la ley brinda suficientes herramientas para exigir el cumplimiento de los derechos políticos, desde la asignación al Inspector Electoral de competencia para fiscalizar e investigar y “actuar de oficio”, pasando por una amplia estructura organizativa conformada por personas no pertenecientes a partidos políticos que tienen a su cargo la realización del proceso en sus diferentes jurisdicciones, y un catálogo de prohibiciones, que constituyen una realidad formal, esto no se llega a concretizar de forma material. El estancamiento de la justicia está o en la falta de capacidad para comprender toda la gama de asuntos procesales necesarios para hacerla viva y otros

compromisos como los de una cultura de apego a la ley de parte de los operadores o más bien en la ausencia de voluntad de los principales responsables en la conducción de las organizaciones que conforman el régimen político, que a la postre dirimen sus conflictos “*graves*” por la vía de la negociación, pero se quedan en el camino todos aquellos “*chicos*” que en forma lenta pero segura socavan la democracia misma.

Lo señalado obliga a revisar las reglas y procedimientos relacionados con la imposición de sanciones electorales, naturaleza de éstas, procedencia de los recursos contencioso electorales, delitos y faltas electorales, pero con una visión de conjunto de todo el aparato estatal, ya que la simple tipificación de las figuras delictivas sin un alto en la consideración sobre las fallas que, por hoy, ofrece el sistema de justicia, eventualmente no podrían tener mayores impactos, como tampoco incrementar el monto de las multas si éstas no llegan a imponerse o aumentar la burocracia mediante la creación de nuevos órganos que se disputan la competencia para arbitrar e imponer su autoridad o terminan por reclamar insuficiencia de recursos económicos, de tal manera que un nuevo y más efectivo diseño de las reclamaciones, impugnaciones y recursos legales parece ser una opción válida, en la que no pueden dejar de incluirse las responsabilidades en que se incurre por no resolver y actuar conforme los plazos y procedimientos que para ese fin se aprueben.

### **III. Conclusiones y áreas estratégicas de interés para la reforma electoral**

En concordancia con lo expuesto previamente, corresponde responder una pregunta fundamental: ¿es coherente la ley o tienen contradicciones y vacíos relevantes de ser señalados? Hacer un repaso de toda la ley y relacionarla con sus diferentes partes, analizando su estruc-

tura y todos los procesos, para dar cuenta del alcance pleno de sus propósitos en función de los medios que se han destinado para ese efecto, excede los límites del trabajo. No obstante ello, pueden resaltarse algunos aspectos básicos, a modo indicativo.

La ley establece que el Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en materia electoral, sin embargo, sus resoluciones, acuerdos y demás actos que emite pueden ser objeto de amparo, el que no es conocido directamente por la Corte de Constitucionalidad sino por la Corte Suprema de Justicia. En este aspecto se estima conveniente modificar la competencia, de tal manera que el enunciado de máxima autoridad electoral que contempla la ley al TSE sea más real. En este aspecto y para lograr una perfecta conjugación entre su condición de máxima autoridad y su independencia, debe agregarse que es la máxima autoridad en materia electoral, a fin de poner, si no fin, por lo menos mayor claridad en cuanto a que el TSE es un órgano que como todos los demás del Estado guatemalteco, están sujetos a los controles que establece la propia Constitución. La superioridad estructural de la Ley de Leyes es sobre toda la Ley Electoral, pero se hacen interpretaciones que olvidan o ignoran ese principio. No debería ser necesario por obvio, pero la realidad lo recomienda, que en el primer artículo de la LEPP, en un segundo párrafo, se ampliara lo aquí señalado.

La LEPP, en su Art. 2, establece que son ciudadanos TODOS los guatemaltecos mayores de 18 años de edad. Por su parte, la Constitución de la República, en su Art. 4 referido a la libertad e igualdad, reconoce que todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. En materia política es evidente que hace falta mucho por hacer: aun existe subregistro y el analfabetismo como la pobreza son obstáculos que incluso llevan a que la gente no conoz-

ca ni siquiera cuáles son sus derechos básicos. En este orden hay que empezar por reconocer que la doctrina legal no ha hecho justicia a los preceptos constitucionales y la interpretación que se hace de la normativa básica es de muy variada naturaleza. En la ley debe quedar asentado que el Estado, a través de los órganos correspondientes, debe acelerar y hacer eficiente el proceso de inscripción de los guatemaltecos mayores de edad al registro electoral. El ejercicio de los derechos de ciudadanía empieza por asegurar que quienes alcancen los 18 años de edad puedan efectivamente gozar de la posibilidad de concurrir a las urnas electorales. Para ello, la coordinación entre las instituciones es determinante, como su eficacia, entendida ésta como la correspondencia plena entre lo planificado y anunciado con los logros obtenidos. Mediante una norma debe señalarse la obligatoriedad de informar, si no a toda la sociedad a través de los medios de comunicación social por lo que eso representa económicamente, sí por medio de las páginas electrónicas, y principalmente a los partidos políticos, los avances en cuanto a los procesos de inscripción, depuración y actualización del padrón, los que deben ser congruentes con los que manejen las otras instituciones públicas ligadas con registros estadísticos de población y de documentación.

En las primeras elecciones de la era democrática se acudió a las urnas con un nuevo padrón, (dejando atrás el anterior basado en una cédula de ciudadanía por demás viciada), pero que se construyó con base en la cédula de vecindad, cuyos inconvenientes son conocidos. Lo cierto es que se han venido incrementado las situaciones concernientes a la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral, desde la presentación de documentos espurios, pasando por mentiras en lo concerniente al lugar de residencia –de tal forma que se pueda figurar en un padrón municipal diferente al lugar en donde se vive– hasta las dificultades que se pre-

sentan en las Juntas Receptoras de Votos para lograr la plena identificación del elector, sin dejar de lado los problemas de aquellos que no se pueden o no son inscritos o no se “encuentran” en el padrón.

Los problemas anteriores seguramente se presentarán en las nuevas elecciones, generando conflictos que desde ya se pueden prever, pero que podrían reducirse atendiendo los aspectos siguientes:

1. Establecer con claridad en la ley el proceso de inscripción en el registro de ciudadanos, dejando asentado lo concerniente a la coordinación que debe existir entre la autoridad electoral y el RENAP, y la forma en que las organizaciones políticas fiscalizarán y acompañarán ese proceso. Por hoy, el énfasis está puesto sobre la emisión del nuevo documento de identificación, para lo que se requiere de la presentación y gestiones de documentos y conocimientos que no toda la población cuenta y comprende, de ahí entonces que mediante esfuerzos interinstitucionales, con la participación de por lo menos las organizaciones políticas y bajo marcos de transparencia y pleno acceso a la información, se dé seguimiento al proceso y se puedan tomar decisiones en los momentos críticos, lo que la ley debe contemplar.
2. La actualización del padrón electoral, para hacerlo vivo, no debe reducirse tan sólo a ese vocablo, pues probado está que del mismo se hacen un sinnúmero de interpretaciones; en primer lugar se debe contemplar qué autoridad es la que define el lugar de residencia y cómo proceder en los casos que un ciudadano tenga más de una en municipios diferentes, ¿cómo, por quién y cuándo se dirimen esas dudas?; luego, la clarificación en cuanto a una depuración automática, el ciudadano que no ha votado

durante dos elecciones deberá quedar en situación especial y para poder tener derecho nuevamente a ello tiene que hacer una nueva gestión.

3. Las calidades, escogencia y capacitación de los miembros de las juntas receptoras de votos debe cambiarse. El perfil y procedimientos actuales no garantizan que frente a las reclamaciones provenientes de trasiegos, existencia de dos documentos para votar, incomprensión de las instrucciones para ubicarse en el padrón, los que gozan de experiencia previa lo puedan seguir haciendo con márgenes aceptables de éxito y apego a la ley. La modernización del sistema exige que los ciudadanos con mejores niveles de educación y mayores méritos cívicos se involucren en el proceso; la autoridad electoral tiene el deber y el tiempo para diseñar y poner a funcionar un plan de formación que permita formar los cuadros para ese efecto.

Y es que la visión que contempla la Constitución acerca del Estado se ha quedado más en el plano formal, presentando un rezago en cuanto a su aplicación en lo referente a lo estrictamente electoral. Existen obstáculos que dificultan el ejercicio del voto, la participación en las organizaciones políticas se encuentra supeditada a criterios que no son precisamente los basados en un auténtico liderazgo sino más bien por redes clientelares, los ciudadanos no siempre tienen información veraz sobre las opciones y ofertas electorales y las diferencias y conflictos no se resuelven de manera ágil por la vía del Derecho. En ese orden de cosas, en Guatemala las elecciones ya no pueden seguir siendo de TRANSICIÓN. El papel que tienen que jugar es el de único medio para proceder al cambio de autoridades y de definición sobre los asuntos de especial trascendencia. El derecho a votar se ha visto y se asume básicamente desde una perspectiva en extremo formal, contentándose-

nos con regularlo en la Constitución y la propia ley; sin embargo, se trata de un acto por demás problemático, más en un país con tantas precariedades, de ahí entonces la urgencia de incorporar a la ley disposiciones en cuanto a la claridad y explicación de las condiciones internas de operación de la autoridad electoral.

Un detalle de algunas de las precisiones y temas relevantes a debatir en el próximo proceso de reforma a la LEPP es el siguiente:

#### *Sobre el Tribunal Supremo Electoral y sus órganos*

- En relación con el presupuesto, la importancia de formular el proyecto de presupuesto estableciendo un anticipo en la entrega del mismo, puede ser el año previo o al inicio del ciclo fiscal correspondiente al año de las elecciones. (Art. 122)
- Creación de registro de cargos por elección. (Art. 125)
- Obligatoriedad de que las Juntas Electorales instalen sus sedes en lugares públicos y aclaración en cuanto a su competencia. (Art. 171)

#### *Sobre el proceso electoral*

- Inscripción en el registro electoral: establecimiento de mecanismos de vinculación y coordinación entre RENAP y TSE. (Art. 8)
- Modificación en cuanto a la aplicación del sistema de mayoría en elecciones de gobiernos municipales. (Art. 202)
- Voto en el extranjero. (Art. 12)
- Recomendación al TSE de un mejor desarrollo reglamentario de los principios contenidos en la ley.
- Descentralización. Aclaración de que es un proceso permanente, lo que abarca la constante actualización del padrón.

#### *Sistema de partidos políticos*

- Cuotas en planillas de gobiernos municipales. (Art. 22, Inc. 2)
- Efectiva fiscalización en la celebración de asambleas. (Art. 27, Inc. L)
- Sedes partidarias. Obligación de estar abiertas a los afiliados. (Art. 33)
- Prohibición de postular candidatos en donde no se cuente con organización partidaria. (Art. 29)
- Nuevas reglas para la organización vigente. (Art. 49)

#### *Justicia electoral*

- Régimen de sanciones. Definición de una política sobre ese particular, que comprende el tema de los delitos y faltas electorales. El penalizar en exceso puede ayudar a la impunidad. El diseño debe abarcar normas sustantivas y procesales, como consideración sobre la capacidad institucional de los diferentes órganos para aplicar la norma.
- Revisión de la competencia de la Corte Suprema de Justicia para conocer de los amparos que se interpongan en contra de decisiones del TSE.
- Para garantizar el principio de legalidad revisar los mecanismos de interposición y sustanciación de los diferentes recursos, que por hoy se encuentran planteados en forma general, dando lugar a variadas interpretaciones que a la postre contribuyen a la negación de justicia electoral.
- Competencia para establecer la residencia. Este es un punto de enorme importancia. ¿Qué autoridad es la que en definitiva define el lugar de residencia y vecindad? ¿Municipio, RENAP, TSE?



# TERCERA PARTE

## ■ Análisis del impacto de las reformas electorales en el desempeño del Tribunal Supremo Electoral

*Paola Ortiz Loaiza - María Alejandra Erazo  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Guatemala*

### I. Introducción

Desde su creación en 1985, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) ha desempeñado un rol fundamental en el funcionamiento del régimen político guatemalteco, en la construcción democrática y de manera específica, en la certeza y eficacia del desarrollo de los procesos electorales. Tanto las características de funcionamiento del TSE (en cuanto órgano autónomo del Estado) así como su desempeño (eficiente en el desarrollo de procesos electorales) y la percepción positiva del mismo por parte de la ciudadanía, han permitido que a lo largo de más de veinte años éste se presente como una de las piezas fundamentales de la “legalidad” y “legitimidad” de los procesos democráticos en Guatemala.

Sin embargo, la necesidad de reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) llevaba vigente varios años, esencialmente tras las recomendaciones de la Comisión de Reforma Electoral, conformada a partir de los acuerdos de paz. Algunas de estas recomendaciones fueron retomadas con la aprobación de los decretos legislativos 10-04 y 35-06. Aunque las reformas fueron limitadas y no necesariamente corresponden a las propuestas iniciales de la CRE, estas impactaron y modificaron la forma en que el TSE debía organizar y administrar el proceso electoral a partir de 2007. En teoría, se esperaba que las mismas hubiesen impactado positivamente el fortalecimiento del régimen democrático.

El presente documento-resumen recoge las principales ideas del informe ampliado que busca evaluar el rol del TSE durante el proceso electoral 2007. Esencialmente, el desempeño de dicho órgano se analiza en dos sentidos. Primero, a partir del impacto de las reformas electorales en el desempeño del TSE y, segundo, se evalúa hasta qué grado el desempeño del TSE, condicionado por estas reformas, tuvo un efecto positivo en la profundización y consolidación de la democracia guatemalteca. Finalmente, se hace un balance de estos dos momentos con el fin de señalar las posibles debilidades, fortalezas y necesidades de cambios o reformas en el desempeño actual del TSE.

Algunos de los cuestionamientos que surgieron al momento de plantear este documento fueron ¿cuál fue el desempeño real del TSE y cuál el impacto de las reformas legales implementadas?, ¿por qué se manifestaron tantos cuestionamientos y desconfianza hacia la labor del TSE al inicio del proceso electoral? Y ¿cómo, finalmente, el TSE logró o no cumplir con los requerimientos de la ley para el desarrollo del proceso 2007? Asimismo, esta investigación responde a la inquietud de no circunscribir exclusivamente el análisis al impacto de las reformas en el funcionamiento del órgano electoral, sino que busca evidenciar si el desempeño del TSE durante el proceso electoral 2007 (resultado de dichas reformas) incidió en algún grado en el fortalecimiento democrático del sistema político guatemalteco, a partir de las siguientes variables: participación ciudadana (vinculada

con el proceso de descentralización); certeza y transparencia del proceso electoral; fortalecimiento del Estado de Derecho y aplicación de justicia electoral; y fortalecimiento de la institucionalidad del órgano electoral.

Al final, esto permite hacer algún balance sobre el impacto real de las reformas a la LEPP, en cuanto al rol del TSE en la construcción y fortalecimiento de la democracia guatemalteca, por un lado; y por otro, señalar algunos de los temas aún pendientes que apuntalarían esta tarea. Debido a cuestiones de espacio, el presente informe no retoma una por una las variables señaladas, pero hace referencia a la importancia de estos temas.

Este estudio se fundamenta en los datos disponibles de diversas fuentes sobre el proceso electoral 2007, tales como datos de participación, encuestas, entrevistas, informes del Mirador Electoral y estudios de FLACSO, entre otros. Sin embargo, es importante anotar que intentar medir cualquier impacto de la ley y del funcionamiento del TSE en estos temas es una tarea compleja, ya que no pueden determinarse las relaciones entre variables de manera causal y unívoca. Por lo tanto, el esfuerzo que aquí se hace es a penas indicativo de la complejidad del fenómeno, por lo que valdría la pena profundizar algunos hallazgos con estudios más amplios y, a más largo plazo, que recojan las percepciones de distintos actores a nivel nacional y a lo largo del tiempo. No obstante, este documento permitirá comprender si el esfuerzo que se ha hecho en el tema de las reformas apunta a un posible resultado positivo y si este resultado es posible documentarlo para su evaluación y futuro apuntalamiento.

## II. Balance del desempeño del TSE y posible impacto de las reformas: principales hallazgos

De acuerdo con su mandato legal el Tribunal Supremo Electoral (TSE) tiene a su cargo la administración, logística y organización del proceso electoral. Durante cada contienda electoral el TSE ha realizado una labor efectiva en términos formales, lo cual ha permitido elegir a los funcionarios públicos con relativa normalidad y transparencia. Sin embargo, las reformas aprobadas mediante los decretos 10-04 y 35-06 impusieron al TSE algunas dinámicas nuevas para el proceso electoral 2007. Además de tratarse de cuestiones inéditas, las nuevas disposiciones, sobre todo relativas al tema de la descentralización del voto, supusieron un reto enorme a la capacidad de este órgano. Los principales retos y modificaciones para el órgano electoral, a partir de las reformas, fueron los siguientes:

*La descentralización del voto.* Ésta supuso la colocación de juntas receptoras de votos (JRV) en lugares poblados en donde hubiese 500 o más empadronados, tomando en cuenta la decisión del TSE en cuanto a criterios de residencia, acceso, distancia, seguridad, población y condiciones necesarias para la instalación de dichas juntas receptoras de votos. Ello permitió al TSE desarrollar una estrategia territorial cartográfica para llevar a cabo este mandato, con base en la cual se propuso la creación de 687 circunscripciones electorales municipales (CEM) para el proceso electoral 2007, de las cuales se instalaron 681. La CEM fue una innovación operativa cuyo objetivo era permitir la subdivisión territorial electoral: ésta buscaba concentrar la población apta para votar de las zonas rurales

del país para facilitar la colocación de las JRV. La habilitación de las 681 CEM propuestas implicó la instalación de 2,060 centros de votación que, en comparación con el proceso 2003, en el que se instalaron 1,262, aumentó casi en un 50%. De esos 2,060 centros, 687 eran rurales y 1,373 urbanos. Se instalaron además 13,756 JRV, 10,279 urbanas y 3,477 rurales, aumentando un 35% respecto del 2003 en que se instalaron 8,885 JRV.

*La actualización del padrón electoral.* Aunque la depuración y actualización del mismo no necesariamente fue producto de las reformas y se inició desde 2003, este proceso fue fundamental para hacer más efectivo el acercamiento de la urna al ciudadano, lo cual implicaba el acercamiento a su residencia, y se veía limitado con el criterio de vecindad que aún prevalece en el padrón no actualizado (que termina por ser el menos depurado). Se documentó un incremento en el padrón electoral (18%), así como un leve incremento (18%) en la certeza del mismo (según la auditoría realizada por Mirador Electoral), gracias al proceso de actualización de datos.<sup>4</sup> Sin embargo, aún no queda claro cuán alto continúa siendo el porcentaje de los no documentados y no empadronados (o

no ciudadanos). La inexactitud de los datos de población y proyecciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) dificultan cualquier aproximación a la realidad. Es decir, un padrón inexacto, sumado a una cantidad inexacta de ciudadanos y a una cantidad desconocida de guatemaltecos mayores de 18 años de edad que ni siquiera cuentan con documento de identidad, dificultan cualquier intento del TSE de acercar las urnas a la ciudadanía de manera objetiva. A manera de ejemplo cabe señalar los hallazgos del estudio *Barreras a la participación electoral* elaborado por FLACSO, que documenta un alto porcentaje de población que no cuenta con cédula de vecindad ni está empadronada, principalmente mujeres indígenas. Este estudio documenta el caso de San Pedro Carchá que de acuerdo con los datos de número de empadronados ocupa el lugar número 8 por su peso en el padrón electoral, sin embargo, reporta un 25% de ciudadanos que no cuentan con cédula de vecindad (el porcentaje corresponde a 49.5% de 50.6% de entrevistados que dijeron no haber votado en 2003, de acuerdo con el estudio citado).<sup>5</sup> De igual manera puede documentarse esta incongruencia mediante el cuadro siguiente:

4 En septiembre de 2007 el número de empadronados ascendía a un total de 5,990,029 empadronados divididos de la siguiente manera:

- 3,526,116 ciudadanos actualizados de los cuales un 64% (2,273,317) correspondían al área urbana y un 35.9% (1, 252,799) al área rural.
- Por lo tanto, existían 2,463,913 ciudadanos no actualizados.

5 Nevitte *et ál.*, *op. cit.*, pp. 23 y 24.

### Población no empadronada 2003-2007

Departamento	Elecciones 2003			Elecciones 2007		
	Proyección población mayor de 18 años*	Empadronados**	Total población no empadronada	Proyección población mayor de 18 años*	Empadronados**	Total población no empadronada
Santa Rosa	140,446	158,901	-18,455	150,189	182,536	-32,347
Quetzaltenango	297,947	309,264	-11,317	334,892	356,634	-21,742
Suchitepéquez	189,949	192,345	-2,396	121,042	223,740	-102,698
Retalhuleu	114,831	122,645	-7,814	129,504	140,946	-11,442
Zacapa	97,791	103,001	-5,210	102,948	121,345	-18,397
Chiquimula	139,967	150,580	-10,613	151,565	174,814	-23,249
Jalapa	107,008	111,502	-4,494	118,590	128,310	-9,720
Jutiapa	173,338	202,236	-28,898	181,967	233,927	-51,960

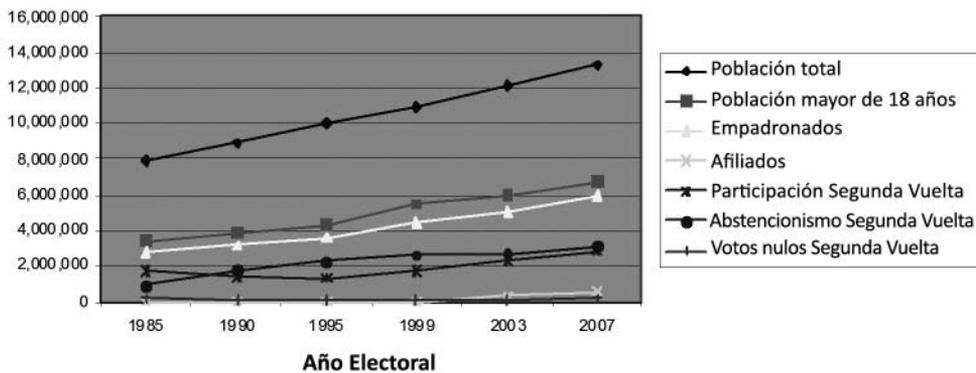
Fuente: Área de estudios sociopolíticos

\* datos obtenidos de Proyecciones de población con base en el XI censo de población y VI de habitación 2002 período 222-2020, Instituto Nacional de Estadística INE. \*\* datos obtenidos de Memorias electorales 2003-2007, Tribunal Supremo Electoral

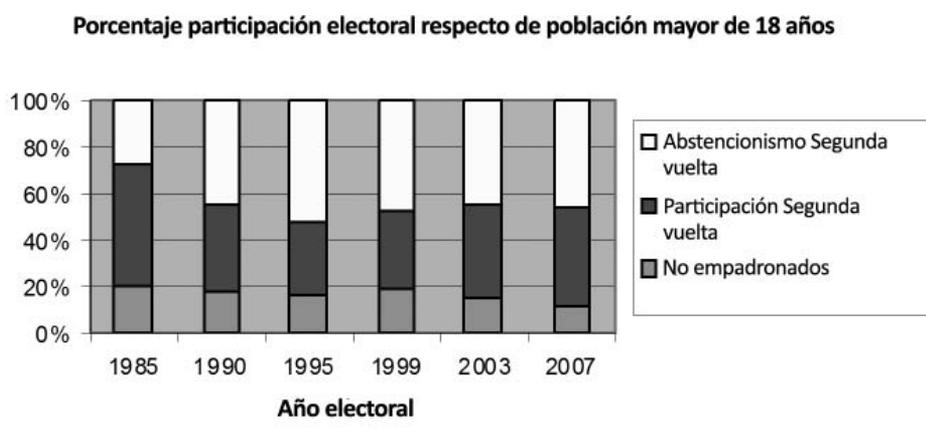
Por tanto, a pesar del incremento en el número de empadronados y la depuración del padrón, la capacidad del TSE para seleccionar los lugares idóneos para instalar las JRV parece limitada; sobre todo si se toma en cuenta a la población no empadronada y la dificultad para conocer el dato exacto de esta población. Si esto se contrasta con el gran despliegue de recursos y organización que implicó la descentralización, estos datos cobran relevancia pues el proceso se en-

carece significativamente, precisamente porque la descentralización incide precariamente en el incremento de la participación electoral. Esto no significa que esta última no haya sido efectiva en términos de facilitar el voto a la ciudadanía ya empadronada, que tradicionalmente ha participado de la fiesta cívica, pero este esfuerzo no tiene impacto en los que tradicionalmente no votan debido a que ni siquiera gozan de la plenitud de sus derechos políticos ciudadanos.

#### Participación Electoral 1985-2007



Área de estudios sociopolíticos, FLACSO, Guatemala. Fuente datos TSE y proyecciones de población INE. (En Ortiz et ál., 22 años después..., 2008).



Área de estudios sociopolíticos, FLACSO, Guatemala. Fuente datos TSE y proyecciones de población INE

Las dos graficas presentadas muestran una tendencia sostenida al aumento de la participación en cada periodo electoral, lo que hace difícil medir el impacto de la descentralización en la participación, que de cualquier modo creció muy poco.

En ese sentido, se identifican dos aspectos positivos del rol del TSE: el proceso de descentralización y el avance del proceso de actualización del padrón, pero se reconoce que aún están incompletos. Por otro lado, respecto del tema del padrón, la creación del RENAP es un paso positivo hacia la obtención de un registro de ciudadanos, documento y padrón más confiables. Asimismo, en un futuro este registro permitiría tener estadísticas confiables y actualizadas de población, ciudadanía y empadronamiento. Sin embargo, aún se tienen muchas dudas sobre su implementación y funcionamiento. Actualmente, no se ha establecido cuáles serían los mecanismos para la implementación del documento único y tampoco sobre el vínculo de este nuevo documento con el padrón electoral, y con la función del TSE; por lo tanto, es necesario aclarar esa relación, con el objetivo de que éste sirva, entre otras cosas, para apoyar y facilitar la labor del TSE.

*La ampliación del despliegue logístico, organizativo y administrativo del TSE, producto de la descentralización. Entre otras cosas, esto implicó el montaje de los 2,060 centros de votación, en su mayoría en escuelas y salones comunales, la instalación de esos nuevos centros de votación en lugares inéditos, así como un amplio número de nuevas JRV. Esto implicó la coordinación para el envío de material y mobiliario electoral a lugares en donde el único acceso era vía aérea, así como la contratación de más personal técnico, entre otros. La ejecución de un presupuesto tres veces más grande que el del proceso electoral 2003 debe servir como indicador de la magnitud de las acciones que el TSE logró implementar para el reciente proceso electoral.*

La descentralización exigía que la capacitación y las campañas de información fueran efectivas para informar sobre las nuevas reglas del proceso. Con el aumento de JRV también se aumentó el número de personas que debían estar capacitadas, algunas de ellas participando por primera vez en un proceso electoral. El reto para la Unidad de Capacitación Electoral era de capacitar aproximadamente 73,300 personas. Además, más allá de garantizar la ubicación, colocación y funcionamiento de los centros

de votación,<sup>6</sup> gran parte de la preocupación del TSE se dirigió a garantizar la seguridad de los resultados electorales. Tanto en el sentido físico (resguardo y traslado de los sacos electorales), como tecnológico (certeza y transmisión de datos por la vía electrónica). En general, estas acciones permitieron que el proceso electoral se desarrollara con normalidad, sin embargo, ello no significa que cada una de éstas se haya cumplido a cabalidad o con la eficiencia deseable, como se señala a continuación.

*Sobre el cumplimiento de plazos.* Este es uno de los temas cruciales señalados, tanto por los funcionarios del TSE como por miembros de las JRV. Los plazos tan apretados que señala la ley, no permitieron la realización idónea de diferentes acciones, tales como, la labor de difusión e información sobre la ubicación de las CEM y centros de votación. Aunque los estudios cartográficos y los criterios para la habilitación de las CEM fueron acertados y elaborados a detalle, el tiempo legal establecido no fue suficiente para su escogencia y difusión, sobre todo por la labor de información que hay que hacer, especialmente en aquellas comunidades en donde los medios de información convencionales no llegan (internet, prensa, radio, etcétera). De acuerdo con el Inspector General, también la labor de inspección se vio limitada por los tiempos electorales.

Asimismo ocurrió con el tema de la capacitación a miembros de las JED, JEM y JRV y de los ciudadanos que participaron en la digitalización y transmisión de datos (quienes se capacitan dos meses antes de la elección según permiten los tiempos de la ley). Según muchos de estos ciudadanos, la capacitación fue precaria, o los manuales creados por el TSE para ese fin fue-

ron recibidos a último momento, así se documentó por observadores del Mirador Electoral. La pregunta que surge entonces, es ¿cómo es posible que el proceso electoral se haya realizado con éxito incluso en localidades donde los miembros de las JRV no habían sido capacitados? La hipótesis que se puso a prueba y que en términos generales logró documentarse es que este éxito no habría sido posible sin el papel que desempeñaron los miembros de las JED, JEM y JRV, sobre todo aquellos ciudadanos con experiencia que incluso habían participado en más de tres o cuatro procesos electorales. Es decir, la experiencia acumulada de este recurso humano, fue fundamental para el desarrollo del proceso. No obstante, esta situación puede constituirse en una debilidad para el avance democrático del país si estos espacios no se democratizan y se abren a la participación de cualquier ciudadano común desde el espacio de las JED hasta las JRV, evitando así que se conviertan en espacios de poder, control o relaciones clientelares. De igual manera, este dato del rol fundamental de las juntas, señala una debilidad en el desempeño del TSE durante el proceso electoral 2007, que sólo se superó por el acierto de haber designado las mismas JED experimentadas, que han participado en los procesos anteriores (sobre todo a nivel central).

*Sobre la implementación tecnológica.* La forma más fácil y eficiente de implementar la tecnología para la transmisión de datos fue la subcontratación, lo cual limitó la posibilidad de especialización y fortalecimiento de capacidades del TSE en ese tema. La empresa contratada para llevar a cabo la transmisión de datos, GBM, brindó el soporte tecnológico por medio del cual se hizo el traslado de información. Al final, la organización y logística que implicó el uso de tecnología puede resumirse como el traslado de 2,000 equipos de cómputo, 2,500 operadores técnicos; 1,141 centros de cómputo y 800 puntos de transmisión. No obstante, la experiencia

6 Según la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE) existen en el país, alrededor de 100 lugares en los que no hay fluido eléctrico. El TSE solventó esta situación por medio del arrendamiento de 600 plantas de energía.

del tribunal se redujo a la parte logística y de organización, en detrimento de la posibilidad de formación de su propio equipo de especialistas y desarrollo tecnológico, esencial para su fortalecimiento institucional así como para el desarrollo más eficiente y menos costoso de experiencias futuras y permanentes (no sólo cada cuatro años).

*Manejo y ejecución del presupuesto.* Es importante señalar que en otros países en donde se han llevado a cabo procesos de “descentralización” de mesas electorales, dichos procesos se han realizado de manera paulatina. Sin embargo, en nuestro país este proceso se llevó a cabo en un 100% (de lo estipulado en la LEPP) para el proceso electoral 2007. Esto implicó un enorme despliegue logístico, organizativo y financiero del órgano electoral, que se tradujo en el aumento del presupuesto electoral de 103 millones de quetzales, durante el proceso electoral 2003, a 409 millones de quetzales para el proceso electoral 2007. El siguiente cuadro presenta los incrementos en el presupuesto electoral, así como la evolución del número de juntas receptoras de votos y el número de empadronados.

cifras cambian significativamente, para el 2007 se invirtió entonces alrededor de Q113.00 por voto recibido en las urnas. Sin duda, apostarle a la descentralización del voto ha sido un aspecto positivo, en tanto facilita el acceso de la ciudadanía al voto. No obstante, como muestran los datos, el número de JRV se incrementó en aproximadamente un 35% (de 8,885 a 13,756) entre 2003 y 2007, pero el padrón electoral permaneció sin mayores cambios (se incrementó en 18.7%, 916,747 empadronados), con 32,8% de datos inciertos<sup>7</sup> y con 41% de datos no actualizados. Todo esto apunta a que las condiciones para ejercer el voto estaban dadas, pero el problema que limitó el aprovechamiento de la cercanía de las urnas por parte de la población es que los ciudadanos no necesariamente estaban en pleno goce de sus derechos ciudadanos, por lo que la costosa inversión en la descentralización sólo benefició a una parte de la población.

Más allá del tema del empadronamiento y la participación, lo que preocupa es la administración y ejecución del presupuesto electoral. Sobre este tema hay tres aspectos relevantes: primero, la cantidad de dinero sin ejecutar que

### Presupuesto electoral (1999-2007)

Año de elección	Presupuesto	Número JRV	Votantes inscritos
1999	101 millones	7,601	4407742
2003	123 millones	8,885	5073282
2007	409 millones	13,756	5990029

Área de estudios sociopolíticos, FLACSO, Guatemala. Fuente datos TSE y proyecciones de población INE (en Ortiz et ál., 22 años después..., 2008).

Con esta información se puede deducir que si para el año 2003 se invirtieron Q24.24 quetzales por ciudadano empadronado, para 2007 la cantidad que se invirtió por ciudadano inscrito fue de Q68.28 quetzales ya que el empadronamiento, a pesar de haber aumentado, no fue en una proporción significativa. Si este cálculo se hace por ciudadano que acudió a las urnas las

el TSE tuvo que devolver al erario público. Segundo, que en los análisis del presupuesto generalmente no se toma en cuenta el rubro asignado al TSE en época no electoral y que también recibió durante el año 2007, y que

<sup>7</sup> Según los resultados de la auditoría realizada por FLACSO en el marco del Mirador Electoral 2007.

encarece aún más el proceso. Y vinculado con lo anterior llama la atención que el TSE haya designado gran cantidad de los recursos para el funcionamiento de este órgano y pago de bonos electorales y prestaciones a sus funcionarios (por lo menos 175 millones de quetzales fueron destinados al rubro “servicios personales” –cantidad que supera el presupuesto electoral total de 2003– a lo que habría que sumar la existencia de un presupuesto permanente para pago de los funcionarios). Aunque la razón para solicitar un presupuesto tan grande fue la descentralización, la mayoría de recursos se asignaron para funcionamiento del órgano central y para las JED urbanas, especialmente de la ciudad capital, lo cual se convierte en una contradicción y, sin duda, encarece un proceso que pudo haber costado mucho menos en términos monetarios.

Finalmente, un problema fundamental del tema financiero es que no se cuenta con datos finales y transparentes sobre la ejecución del presupuesto, por lo que se recomienda (sobre todo a los nuevos magistrados del TSE) evaluar detenidamente la ejecución final del mismo para identificar las mayores debilidades e incongruencias, que permitan la eficiencia en el diseño y asignación de recursos en futuras ocasiones, lo cual evitará cualquier sospecha de corrupción. Por otro lado, es indispensable que el nuevo TSE atienda los reclamos de la sociedad civil sobre la necesidad de transparentar el uso de los recursos públicos y la fiscalización de los mismos.

*La transparencia y certeza del proceso vs la aplicación de la justicia electoral.* En términos de organización, logística y desarrollo del proceso electoral, puede decirse que el TSE se desempeñó con éxito relativo, pues en ello fue determinante el rol de las JRV, el conteo de votos y la transmisión de datos mediante el apoyo tecnológico. Sin embargo, como se ha sostenido por el Área

de estudios sociopolíticos de FLACSO<sup>8</sup> es preciso separar el momento electoral (el proceso en sí mismo), de las dinámicas políticas previas al día de la elección. En ese sentido, aún subsisten una serie de prácticas que limitan la calidad de la democracia electoral, en términos de falta de transparencia y certeza y que, por tanto, pueden ser motivo de cuestionamiento a la legitimidad democrática de los resultados electorales. Tales como: la inexactitud del padrón electoral, la emisión de cédulas falsas, el acarreo de votantes, el uso de recursos gubernamentales (sobre todo municipales) en las campañas electorales, entre otros y todo ello se concreta en la existencia de conflictos y manifestaciones violentas el día de las elecciones, como también se documentó por FLACSO en el marco del Mirador Electoral.

En este sentido, preocupa el tema de las impugnaciones. A nivel nacional se realizaron una serie de impugnaciones por los partidos políticos. Sin embargo, la mayoría de ellas fueron desestimadas por los magistrados del TSE, alegando errores en el procedimiento. Este argumento permitió omitir estas inconformidades de los partidos, que no pasaron a más luego de que se anunciara al ganador del proceso electoral. El testimonio de irregularidades en el proceso electoral se desestimó alegando fallas de forma y ni siquiera existe un registro detallado a nivel nacional de los mismos. Los mismos partidos no cuentan con la documentación que permita conocer los problemas ocurridos en la República durante las elecciones 2007. Pues al final, la existencia de impugnaciones se tomó como un procedimiento o requisito, minimizando su importancia en tanto elementos que correspondía solventar a la justicia electoral. La debilidad de la justicia electoral es un asunto fundamental en tanto el TSE, mediante esta atribución, garantiza el buen funcionamiento del régimen

8 Paola Ortiz, Elecciones municipales: entre la legalidad y la legitimidad, *diálogo*, diciembre 2007.

político electoral y establece las bases para el buen comportamiento de los actores políticos y el cumplimiento de las reglas del juego político. La omisión de la revisión de algunos de estos procesos es un precedente negativo en la búsqueda de transparencia, justicia y certeza de los procesos electorales, pero más allá de ello, del proceso democrático en Guatemala.

### III. Conclusiones específicas

El proceso de descentralización, como se señaló arriba, puede calificarse de exitoso en cuanto a algunos temas puntuales, se facilitó el acceso al voto a muchos ciudadanos mediante el acercamiento de las urnas; el proceso electoral transcurrió dentro de parámetros normales y se contó con tecnología de punta que permitió conocer los resultados con rapidez y eficacia; se logró la elección de los mandatarios de acuerdo con el mandato de la ley. Al evaluar el esfuerzo que requirió la descentralización en términos de administración, logística y organización se pone de manifiesto un arduo trabajo y un costo considerable. El despliegue contempló un amplio número de colaboradores, su capacitación, el uso y traslado de tecnología, enseres, etcétera. Sin embargo, es necesario hacer algunas reflexiones precisas:

1. La descentralización es aún incompleta en tanto, la información a toda la población fue limitada e insuficiente (pues en general sólo se comunicó en español, entre otras cosas); ésta facilitó el voto de aquellos que tradicionalmente han votado, pero dejó fuera a la población que aún no cuenta con documento de identidad o no está empadronada al no contemplar una campaña previa de documentación y empadronamiento para complementar este proceso. En parte debido a estas razones y por otras que se señalan más adelante, el costo del proceso electoral se incrementó dramáticamente, y el costo por cada voto refleja esa falta de ampliación del padrón, ya que el incremento en la participación (aunque positivo) fue mínimo.
2. Si bien es cierto que el proceso electoral transcurrió con normalidad, los plazos de la ley fueron cruciales en tanto el proceso de capacitación a los miembros de las JED, JEM y JRV, así como a los digitalizadores y transmisores de datos fue incompleto. A pesar de ello esta deficiencia en la capacitación se compensó con la experiencia de los miembros de estas juntas o se fueron solucionando durante el proceso. Esto fue posible debido a que la integración de estos órganos temporales electorales se hace designando a sus miembros de ciertas redes que han participado en anteriores procesos electorales. El dato anterior, sumado al hecho de que las juntas, en algunos casos contaron con poco presupuesto y fueron sus mismos miembros quienes donaron o consiguieron los materiales para operar, ponen de manifiesto la eficiencia de estos equipos y su papel fundamental en el desarrollo del proceso electoral.
3. De igual manera, la experiencia de los expertos en tecnología y su apoyo a los digitalizadores y transmisores de datos, así como el rol de GBM en el despliegue y desempeño tecnológico fue crucial en el éxito de la transmisión de resultados el día E.
4. Todo ello apunta a que el cuestionamiento inicial sobre la debilidad del TSE y la escasa capacidad y preparación para atender el proceso electoral no eran infundados. El TSE contaba con poca preparación para poner en marcha todo el despliegue necesario para descentralizar el voto. En realidad la fortaleza del TSE radicó en su capacidad para conformar al equipo que llevo a cabo el proceso electoral, lo que implicaba volver a nombrar, por ejemplo, a la misma Junta

Electoral del Distrito Central que ha trabajado en el desarrollo de los últimos cinco procesos electorales. Por esa razón, sin lugar a dudas, puede decirse que el desempeño de estas experimentadas JED y JEM fue fundamental para el éxito del proceso. De esa misma manera, la contratación de GBM determinó el éxito de la implementación e innovación tecnológica que acompañó el proceso. Sin embargo, eso nos lleva a la conclusión de que el TSE no sale necesariamente fortalecido de este proceso y posiblemente su aprendizaje se reduce a sólo ciertos ámbitos de operación (tales como el diseño estratégico y cartográfico de las CEM, o la logística y administración de los enseres, mobiliario y papeletas utilizados el día D). Por otra parte, en cuestión de capacitación y administración de las JED, JEM y JRV el tema vuelve a preocupar para la próxima elección y la posibilidad de que las mismas JED y JEM vuelvan a entrar en juego al privilegiar su experiencia es preocupante desde el punto de vista de la capacidad del TSE, pero sobre todo, desde el punto de vista de la idoneidad y transparencia del proceso para escoger/designar a sus miembros en un sistema democrático. Desde ningún punto de vista es deseable ni recomendable que estas tareas ciudadanas democráticas recaigan siempre en el mismo grupo de personas. El perfil de estos honorables miembros de las JED y JEM es otro tema, que aunque se señala brevemente arriba, se menciona como necesario seguir explorando, sobre todo a partir del mandato legal de inclusión de todos los sectores y grupos en la conformación de estas Juntas.

5. Finalmente, aunque el proceso se llevó a buen término y la descentralización requirió mucho esfuerzo, la multiplicación del presupuesto electoral no necesariamente respondió a ese proceso. En general el gasto

del TSE se concentró en las áreas centrales y urbanas. Además, la administración del presupuesto fue ineficiente y poco transparente. Ello lleva a pensar que el reciente proceso de descentralización pudo haber sido mucho menos costoso si la administración del presupuesto hubiese sido eficiente y manejada con más transparencia. Más presupuesto no debe significar más suntuosidad, por lo que también se hace necesario exigir que el presupuesto elaborado por el TSE sea objeto de mayor evaluación, transparencia y fiscalización por parte del Estado y de la ciudadanía. Es incongruente que el día de la elección se haya contado con tecnología de punta (contratada) y que los registros de ciudadanos, en muchas localidades, ni siquiera cuenten con una computadora.

#### **IV. Áreas estratégicas de interés para la reforma electoral**

Como se señaló, la experiencia electoral fortaleció de manera limitada al TSE, sin que ello signifique que este órgano deba asumir y centralizar todas las tareas del día E. Esto abre un abanico de preguntas y caminos posibles para fortalecer al órgano electoral, entre las que destacan:

1. ¿Cuál es la mejor vía para elegir/designar y regular el funcionamiento autónomo de las JED, JEM y JRV? Ello con la intención de evitar el anquilosamiento de los mismos grupos en estas funciones, fomentar la rotación, la participación ciudadana-democrática, evitar posibles prácticas clientelistas y autoritarias.
2. Es necesario modificar los tiempos en la ley para que el TSE cuente con el tiempo necesario para integrar y capacitar las juntas, informar a la ciudadanía, darle mayor cer-

- teza y transparencia al proceso electoral, sin que ello dependa de la experiencia de los órganos temporales.
3. ¿Cómo sensibilizar al TSE sobre la importancia de la justicia electoral y con ella de las impugnaciones? Esto supone mantener el espíritu de la ley y no apegarse sólo a procedimientos formales como ocurrió en las magistraturas anteriores. Cabe preguntarse entonces, ¿es necesario que el TSE intervenga en la capacitación a los fiscales de los partidos políticos?
  4. Es necesario fortalecer las propias capacidades del TSE. Esto no ha sido y no será posible en tanto los recursos financieros se sigan invirtiendo en contratos a terceros, sin planteamientos estratégicos de crecimiento institucional. Se hace necesaria una *propuesta estratégica* de la institución, que permita un mejor aprovechamiento de los diferentes recursos.
  5. Es necesario evaluar cómo fortalecer al TSE para que pueda realizar contrataciones de servicios de manera más eficiente y transparente, que permita a futuro, obtener los servicios pagados a un precio justo y mediante mecanismos que favorezcan la transparencia. Sin duda, es necesario contar con funcionarios permanentes que conozcan de los temas y se especialicen con cada proceso.
  6. De igual manera, cabe preguntarse cómo se fortalece al TSE para que pueda modernizar, controlar, fiscalizar y auditar procesos tecnológicos en creciente desarrollo para el campo electoral? Para ello, es necesario contar con un cuerpo de profesionales permanentes en la institución que estén constantemente actualizándose y haciendo propuestas de desempeño tecnológico al TSE, tanto para su funcionamiento cotidiano como para el desarrollo del proceso electoral. No basta con tener tecnología de punta el día E, es necesario contar con un órgano electoral moderno pero también capaz de fiscalizar y transparentar estos procesos.
  7. Además, es necesario empezar a ver hacia el futuro, para no sólo contar con funcionarios especializados sino que se trabaje en el sentido de formar ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil para que exista otro tipo de “auditoría a la tecnología electoral”.
  8. De manera inmediata es necesario preguntarse ¿cómo se armoniza el funcionamiento del TSE con el nuevo RENAP? (o viceversa). Es urgente y necesario aclarar sus relaciones sobre todo en cuanto a la elaboración del padrón, para que no existan contratiempos ni negociaciones en torno al tema en el último momento: ¿Cómo se elaborará el nuevo padrón? ¿seguirá vigente el antiguo padrón? ¿el cobro del documento de identidad viola los derechos ciudadanos? ¿cómo se extiende el empadronamiento a todos aquellos tradicionalmente excluidos del sistema?
  9. ¿Cómo lograr mediante la coordinación RENAP-TSE, la existencia de datos y estadísticas ciudadanas y electorales actualizadas y certeras? Éstas no sólo apoyarán la labor del tribunal, sino la transparencia y auditoría misma del proceso. Así mismo, serían una fuente de información constante para el Estado, la academia, la sociedad, etcétera.
  10. Por tanto, el acompañamiento y monitoreo de la ciudadanía y opinión pública al desempeño del RENAP es fundamental para garantizar el éxito y transparencia del próximo proceso electoral y evitar así que los logros alcanzados se pierdan.

11. Finalmente, es necesario seguir avanzando en los temas que se han dejado relegados o que simplemente la ley no regula, tales como: control de campañas adelantadas, profundización de la fiscalización partidaria (financiera, electoral, de candidaturas), aclaración del tema finiquitos, acreditaciones, etcétera. En este sentido es necesario que el mismo TSE evalúe sus acciones, limitaciones y responsabilidades durante el último proceso electoral para aclarar los

vacíos o regulaciones inciertas en la LEPP. Sobre estos temas no se profundizó a lo largo del informe por no estar necesariamente vinculados con las reformas implementadas, ni con la profundización de la participación ciudadana, sin embargo, algunos de ellos se dejan señalados.

El camino aún es largo y el tiempo es corto, por lo que habrá que priorizar algunos temas y dejar señalados otros, para futuras legislaturas, pero pensando en reformas integrales y completas a corto y mediano plazo.

# CUARTA PARTE

## Análisis sobre la participación electoral de la ciudadanía en 2007

Ivonne Solórzano

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Guatemala

### I. Introducción

El presente documento tiene como objetivo analizar la participación electoral guatemalteca en el 2007. Plantea la hipótesis que esa participación electoral manifestada en Guatemala depende, en primer lugar, de la posibilidad del ejercicio al derecho al voto y señala que éste no es posible de ser ejercido por toda aquella población que está en edad de hacerlo debido a dos factores importantes: el no contar con un documento o registro que le certifique como ciudadano de facto y, por otro lado, la ausencia de motivación para asistir, traducida en la falta de interés en participar electoralmente. Más adelante, el documento presenta evidencia empírica sobre la participación electoral en Guatemala desde 1985 a 2007, e incluye reflexiones sobre el comportamiento de segmentos poblacionales que permite inferir que los mismos tienen menos posibilidades para participar electoralmente debido a que enfrentan obstáculos por su condición de género, etnia y edad.

Los resultados electorales fueron tomados de la Memoria Electoral publicada por el Tribunal Supremo Electoral en mayo de 2008. Esta Memoria tenía deficiencias para el abordaje de las variables de género, etnia y edad; por tal razón, fue necesario esperar que el departamento de procesamiento de datos del TSE trabajara los resultados de acuerdo con ese desglose de variables, tarea que resultó ardua para dicha entidad y les ocupó cerca de dos meses más proporcionarla. En tanto, se estudiaron los datos disponi-

bles y se realizó una primera parte del análisis basándonos en cifras de empadronamiento. De ahí que el documento aborde tanto el padrón como los votos emitidos para la comparación y elaboración de conclusiones y recomendaciones sobre la participación rural.

La base de datos por municipio posibilitó el estudio de la participación indígena tomando como un criterio para ello los 95 municipios con más del 90% de población indígena –según el censo poblacional 2003– y también facilitó la elaboración de mapas que visibilizan el peso del padrón por municipio.

### II. La participación electoral en Guatemala y los factores condicionantes

Participar significa tomar parte, compartir, de modo que es siempre un acto social. Sin embargo, resulta imposible participar de manera permanente en todos los aspectos que nos rodean, y esa posibilidad de actuar depende también de los motivos que pueden inhibir o estimular la participación. Por tanto, la participación, además de ser un acto colectivo y producto de una decisión personal, implica una voluntad personal de influir en la sociedad, que a su vez es determinada por las condiciones del entorno en que se puede participar. (Merino, 2001: 10-11)

La participación electoral en una sociedad democrática supone la voluntad personal de participar ejerciendo el derecho al sufragio –factores

motivacionales—, así como gozar de las condiciones necesarias —institucionales— para poder presentarse a votar. Entre los factores institucionales los principales obstáculos están vinculados con la falta de documentación, esto es cédula y registro de ciudadanía; el difícil acceso a los centros de votación en algunas zonas del área rural; y, por supuesto, las garantías que la ley brinda a las y los ciudadanos.

En una sociedad democrática, el Estado, mediante su sistema legal, brinda iguales derechos a sus ciudadanos y ciudadanas, llegando a toda la población de todo su territorio; a través de sus instituciones vela por el goce de estos derechos en la práctica cotidiana y, así, logra que la población se sienta identificada como colectivo con ese Estado al ser este un Estado-para-la-nación.

En Guatemala, la **Ley Electoral y de Partidos Políticos** (LEPP), establece que el **empadronamiento** (ciudadanía de facto) es un derecho y un **deber del ciudadano** y no hace alusión alguna a la responsabilidad estatal<sup>9</sup>. Si bien la inscripción es requisito para poder elegir y ser electo<sup>10</sup>, previo a ésta es necesaria la obtención de la cédula. Al respecto, Boneo y Torres-Rivas señalan que

*La incorporación de ciudadanos al registro es una responsabilidad que no debe recaer sólo en el ciudadano, como sucede actualmente, sino que es sobre todo **responsabilidad del Estado**.*<sup>11</sup>

El considerar la cedula y el registro como un deber exclusivamente del ciudadano ya representa por sí mismo una barrera institucio-

nal, sobre todo para personas que viven en el área rural.

Para el análisis de la participación electoral en Guatemala, partimos de las premisas que: participar es positivo y supone ventajas para el desarrollo de la democracia; no todos participan aunque quieran, ni todos quieren aunque puedan hacerlo; no es posible participar en todas las decisiones que se toman en todo momento; y ningún país del mundo cuenta con un 100% de participación electoral.

### III. Balance de la participación electoral, principales hallazgos

En el 2000, Edelberto Torres-Rivas y Horacio Boneo señalaron que en Guatemala la fórmula para medir la participación consistía en la relación entre el total de votos emitidos y el total de población empadronada. Este cálculo favorecía la percepción de una participación mucho mayor; los autores le llamaron participación secundaria. En tanto, indicaron que otra forma de calcular esta participación —que llamaron primaria— utiliza, como base, el total de población en edad de votar, lo que aproxima de mejor manera el análisis sobre participación electoral.

Votación nacional 1985-2007  
en porcentajes

Año	Participación secundaria	Participación primaria
1985	69.3	49.9
1990	56.4	14.1
1994	21.6	14.5
1995	46.7	33.3
1999	53.8	44.0
2003	58.0	38.3
2007	60.3	53.6

Fuente: Datos de 1985 a 1999 son de Boneo y Torres-Rivas (2000:2) y los datos de 2003 y 2007 con base en Montepeque y Sapón (2008:19)

9 Artículo 3, inciso b de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

10 Artículo 8 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

11 Boneo, Horacio; Edelberto Torres-Rivas. *¿Por qué no votan los guatemaltecos?* Estudio de participación y abstención electoral. Guatemala: 2000. p 48.

Las elecciones previas a la firma de la paz se caracterizaron por un grado de participación –primaria y secundaria– menor que las recién celebradas en el 2007, año en que superó el 50%, aunque este dato debe relativizarse debido a la poca exactitud de las proyecciones de población del INE. La participación secundaria revela un incremento de 2% en relación con las elecciones de 2003.

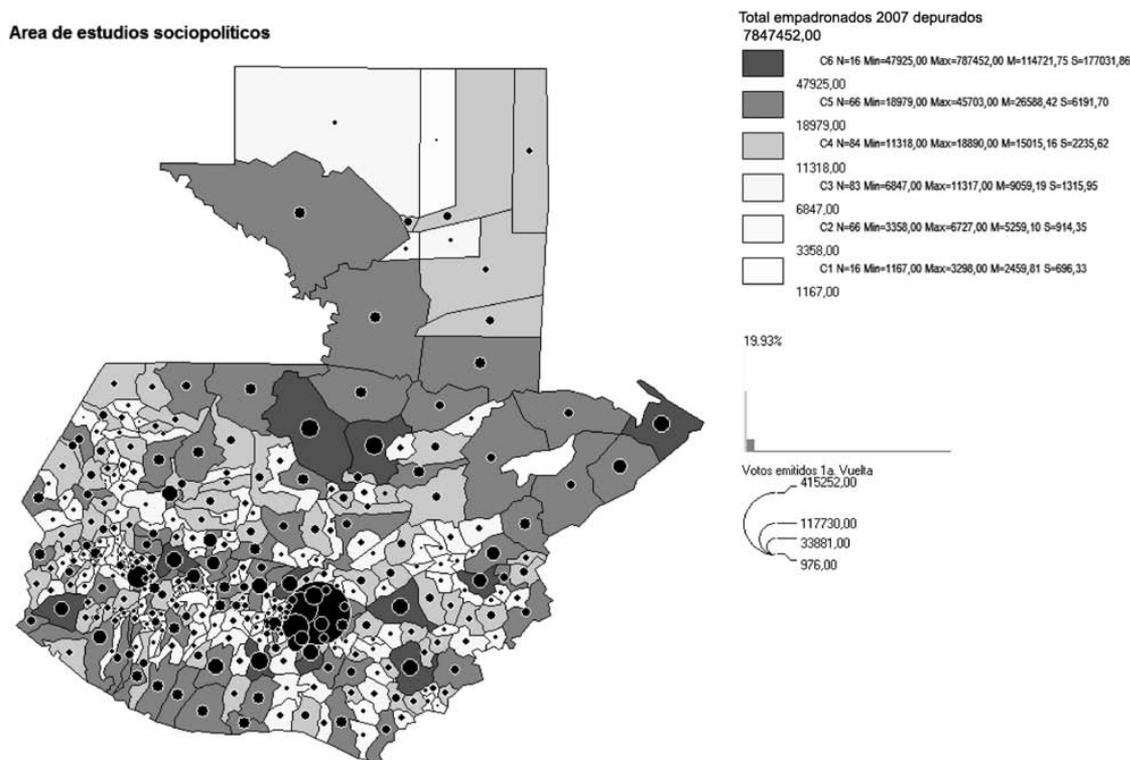
Nuevamente se observa la gran concentración de votos en el área metropolitana y cabeceras municipales. En mapa, por municipios, puede ilustrar mejor estas cifras: la intensidad del tono implica una mayor cantidad de población empadronada; el tamaño de los círculos guarda relación con la cantidad de votos emitidos.

Abordando específicamente el caso del 2007 y circunscribiendo el análisis de la participación a la primera vuelta de la elección presidencial de acuerdo con segmentos poblacionales por edad, etnia y género, se presentan algunas cifras y posibles hipótesis para ese comportamiento.

### 1. Participación electoral de mujeres y hombres

Un avance en el registro de la información del TSE es la diferenciación entre los votos emitidos por mujeres y hombres. Esto permite calcular el porcentaje de participación de unas y otros con relación a la población empadronada según sexo; y al total de votos emitidos (porcentajes relativos).

**Mapa 1. Empadronamiento y votos, por municipio, elecciones presidenciales 2007**



Realizado con Philcarto • <http://perso.club-internet.fr/philgeo> (discrétisation 'Q6')  
Ivonne Solórzano

**Empadronamiento y voto, según sexo, en primera vuelta, elección presidencial 2007**

Sexo	Población empadronada	Votos emitidos	% participación en relación con empadronamiento	% participación en relación con el total de votos emitidos	% participación secundaria
Mujeres	2,801,034	1,708,231	60.99	47.25	28.52
Hombres	3,170,377	1,907,237	60.16	52.75	31.84

Fuente: Datos proporcionados por el TSE en julio 2008.

En el desglose de población empadronada por sexo, el TSE no publicó datos desagregados de Aguacatán, por eso la diferencia en los totales.

Total de población empadronada en el 2007: 5,990,029

Total de votos emitidos en el 2007: 3,615,468

De los 333 municipios<sup>12</sup> en los que se divide administrativa y políticamente Guatemala, 203 se caracterizaron por tener al menos el 51% de votos de hombres, en 40 de ellos ese porcentaje de participación electoral fue superior al 60% y llegó a alcanzar incluso el 73% como máximo. El porcentaje de empadronamiento de hombres y mujeres tuvo proporciones similares al de la participación electoral. En 33 municipios, el porcentaje de participación electoral fue del 50% para mujeres y hombres; en un total de 124 municipios las mujeres participaron entre el 50% y el 58%; y solamente en dos alcanzó el 60% y 62% de votos emitidos. En estos municipios no hubo diferencia significativa en el empadronamiento de mujeres y hombres, aun cuando solían ser más los hombres empadronados.

Las mujeres, en ningún caso, superaron el 62% de participación electoral como sí lo hicieron los hombres en al menos 22 municipios, que además, coinciden con municipios en los que la cantidad de hombres empadronados tendía a duplicar la de las mujeres que formaban parte

del padrón electoral. Lo anterior pareciera sugerir que **teniendo iguales oportunidades de participar, las mujeres votan más.**

**2. Participación de la población indígena**

En el padrón electoral no existe una variable para el registro de información según identificación étnica. Por ello, para una aproximación al análisis de la participación electoral de población indígena, aplicamos el mismo ejercicio que realizara el Mirador Electoral utilizando como base el censo 2002, que sí contiene esta variable, y obteniendo así los 95 municipios con al menos 90% de población indígena, para hacer inferencias a partir de los datos sobre votos emitidos en esos lugares. Los departamentos en los que se encuentran los municipios resultantes de la selección incluyen Alta Verapaz, Baja Verapaz, Chimaltenango, Huehuetenango, Izabal, Quetzaltenango, Quiché, San Marcos, Sacatepéquez, Sololá y Totonicapán; la mayoría de ellos ubicados en el occidente del país.

La información revela que en 41 de estos 95 municipios la participación electoral secundaria estuvo entre el 70% y el 91%. El departamento que encabeza los porcentajes de participación es Sololá, ya que ocupa 7 de los 10 municipios con mayor participación electoral indígena. Sin

<sup>12</sup> Por conflictividad electoral, el TSE no tiene datos de participación en la primera vuelta de elección presidencial de dos municipios: Tucurú, en Alta Verapaz, y San Marcos La Laguna, en Sololá.

embargo, no necesariamente los porcentajes más altos de participación coinciden con un mayor peso electoral de los municipios. Otro elemento a destacar es que, en la mayoría de los municipios seleccionados, la proporción de votos de hombres y mujeres es similar a la de empadronamiento, aunque, al igual que como sucede con la participación electoral de mujeres –en general– parece haber una tendencia de las mujeres, que están empadronadas en estos municipios, a votar más que los hombres.

El peso que los 95 municipios tienen en el padrón electoral apenas alcanza el 19.2%, es decir,

poco más de la tercera parte de los municipios del país tiene poco menos de la quinta parte de la población empadronada. Lo mismo sucede con el voto en esos municipios que representa la quinta parte de los emitidos en todo el país, ligeramente por encima del peso en el padrón. Ahora bien, la población total en estos municipios es el 21.4% de la población de todo el país, pero debe considerarse que los datos de población corresponden al censo 2002 y que no puede considerarse un dato que refleje con exactitud la cantidad de población, por municipio, a la fecha. (Ver Anexo 1)

**Diez municipios con mayor participación electoral indígena, según datos de la primera vuelta electoral, elecciones presidenciales 2007**

Municipio	Departamento	Población total 1	Población indígena 2	% Población indígena	Empadronados	Votos emitidos (Datos TSE julio 2008)	% Participación electoral indígena	Peso población indígena/ población total	Peso empadronados/ total empadronados	Peso del voto en estos municipios sobre el total de votos
San Pedro La Laguna	Sololá	9,034	8,886	98.36	6,234	5,715	91.67	0.08	0.10	0.16
Concepción	Sololá	4,329	4,329	100.00	2,441	2,225	91.15	0.04	0.04	0.06
San José Chacayá	Sololá	2,445	2,335	95.50	1,700	1,542	90.71	0.02	0.03	0.04
San Juan La Laguna	Sololá	8,149	8,121	99.66	5,048	4,537	89.88	0.07	0.08	0.13
San Pablo La Laguna	Sololá	5,674	5,667	99.88	3,298	2,970	90.05	0.05	0.06	0.08
Santa Catarina Palopó	Sololá	2,869	2,850	99.34	1,726	1,490	86.33	0.03	0.03	0.04
Chajul	Quiché	31,780	29,398	92.50	13,534	11,576	85.53	0.26	0.23	0.32
Tamahú	Alta Verapaz	12,685	12,338	97.26	6,697	5,635	84.14	0.11	0.11	0.16
Santo Domingo Xenacoj	Sacatepéquez	7,940	7,351	92.58	4,344	3,647	83.95	0.07	0.07	0.10
Santa Cruz La Laguna	Sololá	4,197	4,156	99.02	1,943	1,630	83.89	0.04	0.03	0.05
<b>Totales</b>								<b>0.76</b>	<b>0.78</b>	<b>1.13</b>

El TSE no publicó los datos de los votos emitidos en primera vuelta electoral ya que, debido a situaciones de conflictividad en esos municipios, no cuenta con datos estadísticos.

Elaborado con base en datos proporcionados por el TSE en julio 2008; Censo de Población 2002 y Base de datos del Área de estudios sociopolíticos de FLACSO

Total de población del país	11,237,196
Total población empadronada	5,990,029
Total de votos emitidos	3,615,468

### 3. Participación de la juventud

Estudios previos sobre participación electoral en Guatemala han coincidido en plantear la hipótesis que la población más joven es la que vota en menor proporción y que sucede así porque, en su mayoría, no cuentan con documentación y/o registro ciudadano necesarios para poder ejercer su derecho al voto. Al contar con la información del TSE sobre los votos emitidos por rango de edad es posible determinar que en las elecciones 2007 esa hipótesis se confirmó, pero no necesariamente es exclusiva para los más jóvenes.

del voto tiene su origen en los acuerdos de paz, específicamente en el acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral que sostenía, desde 1996, la necesidad de un documento único de identidad, con fotografía, que esperaba entrara en vigencia a partir de las elecciones de 1999; también propuso el criterio territorial para el padrón –basado en residencia– junto con la necesidad de acercar el voto al ciudadano, especialmente facilitando y promoviendo su acceso en el área rural.

El criterio territorial para el padrón puesto en práctica en las elecciones recién pasadas permiti-

**Voto y porcentaje de participación, según rango de edad, en primera vuelta, elección presidencial 2007**

Rango de edad	Votos emitidos	% participación sobre total de votos emitidos	% participación sobre total de empadronados
18 a 25 años	674,835	18.67	11.27
26 a 35 años	935,683	25.88	15.62
36 a 45 años	759,474	21.01	12.68
46 a 55 años	613,525	16.97	10.24
Mayores de 55 años	631,965	17.48	10.55

Fuente: Datos proporcionados por el TSE en julio 2008

Total de votos emitidos en el 2007: 3,615,468

Total de población empadronada en el 2007: 5,990,029

Según las cifras, quienes más votan están entre los 26 y los 45 años de edad; las personas mayores de 46 años votaron menos en las elecciones 2007. Es posible que la documentación sea una limitante para que menores de 25 años de edad ejerzan su derecho al voto; por otro lado, quienes tienen más de 46 años de edad pueden encontrar poca motivación para votar, o bien, pueden haber migrado producto del desempleo creciente en Guatemala.

### 4. El voto urbano y el voto rural

Las elecciones 2007 se caracterizaron por ser las primeras en las que se manifestó el voto descentralizado. El proceso de descentralización

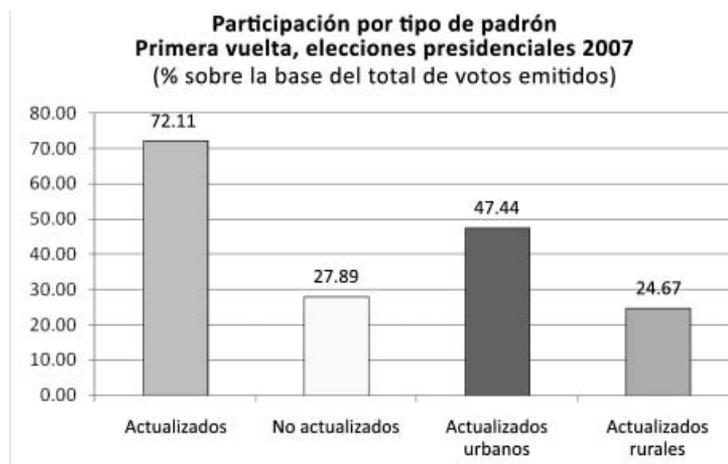
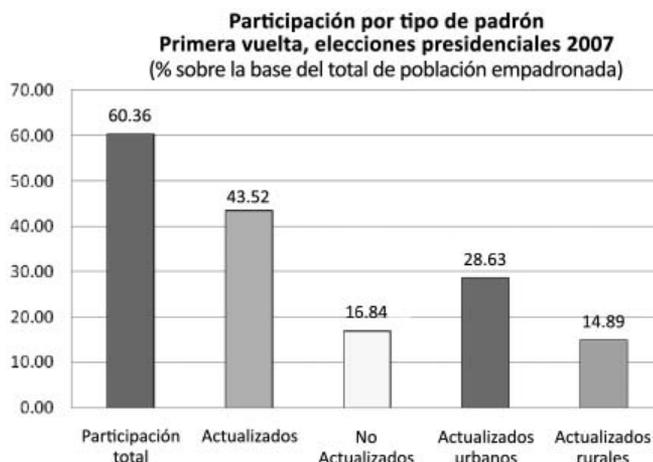
tió la diferenciación del voto urbano del rural, esto debido a que separó la recepción del voto urbano de acuerdo con mesas para personas empadronadas “actualizadas” –que actualizaron sus datos de residencia ante el TSE– y otras para las “no actualizadas” –quienes no reportaron cambios ante el tribunal–. Por su parte, el voto rural fue recibido en las Circunscripciones Electorales Municipales que no eran más que centros de votación ubicados exclusivamente en el área rural y en los que se dispusieron mesas para comunidades rurales “actualizadas”.

La descentralización, a juicio de las autoridades y técnicos del TSE, fue positiva. Constituyó un

reto a la capacidad institucional del TSE la instalación de las JRV en los más de mil lugares poblados, poner a su disposición la documentación y materiales electorales para el voto ciudadano; todo ello con aparente orden que llevó a considerar ese proceso “exitoso”. Sin embargo, más allá de los parámetros bajo los cuales se califica comúnmente el éxito de un proceso electoral, es necesario reflexionar más específicamente el proceso de descentralización y el cumplimiento de su objetivo principal: facilitar el voto rural. Las gráficas ilustran la participación, según el tipo de padrón, sobre la base de

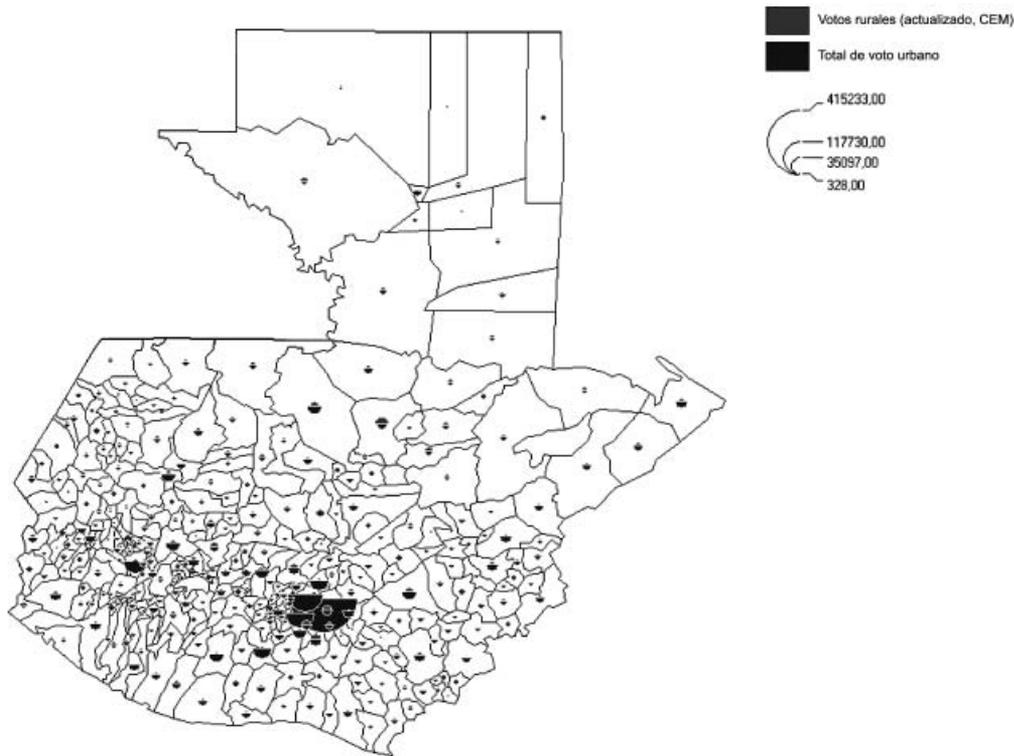
dos cálculos diferentes: uno de ellos utiliza el total de población empadronada (o participación secundaria por tipo de padrón); el otro se realizó considerando la relación entre los votos por tipo de padrón y el total de votos emitidos en el país.

En ambos cálculos los votos emitidos en los centros de votación rurales son los de porcentaje más bajo. La mayor cantidad de votos se concentró en las mesas para datos actualizados y dentro de éstos predominaron los votos urbanos.



Fuente: Elaboración con base en datos del TSE, julio 2008

Área de estudios sociopolíticos



El mapa muestra la diferencia de proporción entre el voto urbano –en color negro– y el rural que es identificado por los semicírculos grises. Si bien es cierto que no escapamos a la macrocefalia reinante en los países del mundo, también lo es que la descentralización puede mejorar.

Aún y cuando el porcentaje promedio de participación rural (70%) es más elevado que el de los municipios de Guatemala (52.7%), Mixco (66%) y Villa Nueva (64%) –municipios esen-

cialmente urbanos– la suma de votos emitidos en estos tres municipios, representa el 69% de los votos emitidos en el área rural.

Al comparar los 20 municipios con mayor peso electoral en el 2003 con los del 2007 no se encuentran cambios; lo mismo sucede con los 20 municipios con menor peso electoral en esos dos años. Los cambios que se observan se limitan al orden o lugar que ocupan estos municipios dentro de la clasificación hecha.

Dado que el objetivo de la descentralización es facilitar el voto rural, para próximas experiencias podría impulsarse de manera paralela un proceso de documentación y empadronamiento de población rural, se sugiere que la prioridad de esa campaña esté en la juventud y en mujeres, especialmente indígenas.

Municipio	Población empadronada	Votos emitidos	% participación secundaria
Guatemala	787,452	415,252	52.7
Mixco	177,464	117,730	66.3
Villa Nueva	127,918	82,299	64.3
<b>Totales</b>	<b>1,092,834</b>	<b>615,281</b>	<b>56</b>

### Participación electoral rural (CEM) por departamento

Departamento	Electores	Mesas	Emitido	% Part.
Guatemala	115,497	309	84,879	74.4
Sacatepéquez	7,574	22	6,363	83.7
Chimaltenango	36,346	104	27,525	75.6
El Progreso	17,268	47	13,136	76.5
Escuintla	44,700	126	34,074	75.8
Santa Rosa	38,501	109	21,822	65.5
Sololá	39,516	105	30,411	79.0
Totonicapán	39,353	108	28,271	71.4
Quetzaltenango	64,888	189	42,800	66.8
Suchitupéquez	39,234	112	29,716	75.9
Retalhuleu	33,160	94	22,447	67.8
San Marcos	116,261	319	75,937	65.9
Huehuetenango	116,052	324	83,604	71.7
Quiché	111,781	311	84,453	75.9
Baja Verapaz	27,762	78	20,226	73.7
Alta Verapaz	129,208	353	92,037	72.6
Petén	76,277	213	48,240	63.6
Izabal	46,294	129	32,623	69.7
Zacapa	21,969	64	17,229	78.7
Chiquimula	44,538	124	31,036	68.4
Jalapa	31,837	89	20,811	66.8
Jutiapa	54,508	148	39,686	73.1
<b>Totales</b>	<b>1,252,524</b>	<b>3,477</b>	<b>887,326</b>	<b>70.8</b>

Fuente: Departamento de procesamiento de datos, información preliminar, primera vuelta elecciones presidenciales, 2007.

## IV. Conclusiones específicas

### 1. *Sobre el Tribunal Supremo Electoral, el registro y publicación de información*

Uno de los principales hallazgos de este estudio es la debilidad del TSE para el registro de información útil en el análisis de la participación electoral. La Memoria electoral 2007 no presentaba datos utilizables, coherentes, para estudiar la participación diferenciada por etnia, género y edad; de estos dos últimos sí publicó porcentajes, pero éstos eran relativos, de manera que resultó imposible utilizarlos pues no aportaban para el análisis. Al TSE se le solicitó entregaran

cifras sobre la participación electoral por género y rangos de edad. Esa entrega demoró poco más de dos meses, retraso que puede justificar un cuestionamiento a la capacidad institucional. Por ejemplo, y para que se entienda el porqué del cuestionamiento, los datos entregados en julio 2008 –y que coinciden con la memoria electoral– tienen diferencia con los publicados por el Mirador Electoral y que fueron obtenidos en su momento de la página del TSE. Esto pudimos apreciarlo al momento de construir la base para el análisis de la participación electoral indígena.

La diferencia entre el registro de votos emitidos hasta septiembre de 2007 y los publicados en el 2008 puede entenderse si se considera que no todas las JRV habían sido contabilizadas; sin embargo, cuando se trabajó el análisis de la participación electoral indígena, en 18 municipios hay una variación negativa en los votos emitidos, es decir, en el 2008 se publicó que el total de votos emitidos en cada uno de estos municipios había sido menor que el dato publicado en la página del TSE luego de las elecciones 2007. En el municipio Totonicapán esa diferencia fue hasta por 557 votos menos. Porcentualmente, los municipios en los que esa diferencia negativa fue mayor del 1% son Totonicapán (1.9%), Jacaltenango (1.5%), San Antonio Palopó (2.8%).

Más allá de lo significativo o no de los porcentajes de diferencia negativa en el ámbito nacional o de su poca influencia en los resultados de elecciones presidenciales, lo preocupante es que, en un sistema como el actual –donde hay municipios en los que se gana con unos pocos votos de diferencia–<sup>13</sup> estos errores pueden generar una crisis de credibilidad y confianza en

13 Por ejemplo: Ixchiguán en San Marcos (2 votos de diferencia); San Sebastián Coatán, Huehuetenango (10 votos); El Tumbador, San Marcos (15 votos), entre otros.

la manera en que adjudicaron los cargos en el ámbito municipal. Es válido dejar señalado que el ejercicio de revisión y comparación de resultados se limitó exclusivamente a los 95 municipios con mayor población indígena, por lo que no es posible argumentar si hay otros casos en municipios que quedaron fuera de esa selección. Otro error encontrado en la información publicada por el TSE es que los datos de votos emitidos no siempre coinciden con el desglose de votos emitidos hecho por el mismo TSE, según tipo de padrón.

## 2. *Sobre la participación de las y los guatemaltecos como electores en el 2007*

Los resultados electorales del 2007 indican un aumento en la participación secundaria de un 2% en relación con el 2003. El cálculo de la participación primaria, no es posible tomarlo como exacto por tratarse de proyecciones de población que hiciera el INE. En estas elecciones se impulsó, por primera vez, un proceso de descentralización del voto, pero no hay evidencia clara que pueda indicar que ese aumento en el registro de la participación secundaria se deba específicamente a la descentralización. Lo que sí es posible asegurar es que las Circunscripciones Electorales Municipales pueden significar un avance en la facilitación del voto rural, pero no como una acción aislada, sino como parte de un proceso de fortalecimiento de la participación rural que incluya también acciones concretas para la documentación y empadronamiento de las y los ciudadanos del área rural.

Es indudable el peso electoral del ámbito urbano por encima del rural. Esto se comprobó al cruzar votos emitidos en tres municipios del área metropolitana que se caracterizan por ser exclusivamente urbanos, y compararlos con los votos recibidos en las 681 CEM. Por ello, hay que entender a las CEM como un medio para acercar el voto, pero no como un factor de

cambio en el peso electoral de los municipios, pues entre el 2003 y el 2007, no hay cambios significativos entre los municipios con mayor y menor peso electoral.<sup>14</sup> Ahora bien, sobre los datos segregados de participación, la información disponible sugiere que cuando las mujeres tienen oportunidades similares que los hombres para la participación electoral, ellas tienden a votar más que ellos. En las elecciones 2007 las mujeres emitieron el 47.25% de los votos, 5.5% menos que los hombres. En 203 municipios, el voto de los hombres fue superior al 51% y en 40 de ellos superó el 60%. Las mujeres en ningún caso superaron el 62%.

En cuanto a la participación indígena, en los 95 municipios con más del 90% de población indígena se registró un promedio de participación electoral del 70%, 10% más del promedio a nivel nacional. Sin embargo, muchos de estos municipios coinciden con los de menor peso electoral. Sololá que es uno de los departamentos que registra más municipios con población mayoritariamente indígena y, a la vez, encabeza en cuanto a porcentajes de participación electoral, no obstante, es también el departamento que más municipios tiene (8) en la lista de los de menor peso electoral. Los municipios con mayor población indígena tienen un peso en el padrón de 19.2% y los votos emitidos en ellos representan la quinta parte (20%) del total de votos emitidos en el país. La participación por edad permite inferir que quienes se encuentran entre los 26 y 45 años de edad son quienes más votan. Al no tener datos de empadronamiento por edad es difícil plantear hipótesis sobre las razones para ese comportamiento. Partiendo de otros estudios, las y los jóvenes entrevistados mencionaron dos razones para no votar: la falta de documentación y la falta de interés en las elecciones.

---

14 Ver anexos.

## V. Áreas estratégicas de interés para la reforma electoral

Para la participación electoral resulta necesaria la ciudadanía y esta se adquiere no sólo al cumplir 18 años de edad y obtener la cédula de vecindad que lo acredite como tal –ciudadanía *adscriptiva o de jure*– sino también al registrar su ciudadanía mediante el empadronamiento –ciudadanía *de facto*– y poder así, demandar y ejercer su derecho al voto. De ahí, que el punto medular de este capítulo sean aquellas áreas críticas de atención en función de la garantía de ese derecho para toda la población en edad de ejercerlo.

Éste el punto de partida para la reflexión, se subdividen las recomendaciones de acuerdo con las áreas temáticas sugeridas:

### 1. De las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y leyes conexas

*La documentación.* Los artículos 3 y 8 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos hacen énfasis en el deber del ciudadano de inscribirse como tal en el Registro de Ciudadanos para poder ejercer su derecho constitucional a elegir y ser electo, sin mencionar la responsabilidad del Estado en este proceso. Si analizamos, al Estado le corresponde también, como autoridad, el control sobre la población del territorio que tiene asignado para su acción, al tiempo que ese control debe utilizarse para facilitar la prestación de servicios y facilitación de bienes que garanticen el goce de los derechos humanos de la población y, específicamente de sus ciudadanos. Sin embargo, no basta con que solamente se incluya este cambio en la ley, sino que verdaderamente el Estado, a través de sus instituciones, logre cumplir con esa norma. Es necesario fomentar la cedulación y registro ciudadano de aquella población mayor de 18 años, especialmente, haciendo énfasis en población perteneciente a segmentos que tradicional-

mente han sido excluidos: mujeres, indígenas, juventud. Una forma de obligar a los partidos políticos a acercarse al ámbito comunitario y, al mismo tiempo, fomentar la documentación y empadronamiento, es el establecer criterios de representación distrital en el Congreso según la cantidad de población empadronada.

*Cuotas.* El establecimiento de cuotas es una buena opción para estimular la participación femenina, indígena y de jóvenes en cargos públicos; intercalando estas candidaturas para garantizar que representantes de esos segmentos poblacionales serán incluidos en todas las posiciones de los listados de candidaturas y limitando su inclusión como relleno en dichos listados. Un rechazo al establecimiento de cuotas solamente revelaría que, a pesar del discurso político incluyente, congruente con un modelo de democracia más equitativo, las ideas excluyentes continúan rigiendo como norma en la práctica política, y, por tanto, obstaculizando el avance de la democracia. Los resultados electorales son un buen indicador para analizar cómo se mantiene la exclusión política de mujeres, indígenas y jóvenes en tiempos de democracia. Eso debe ir acompañado de una regulación que permita y favorezca el establecimiento de la carrera política como tal. Otras reflexiones en torno de la participación y la ley electoral llevan a cuestionar la tendencia a sugerir un cambio en la norma por encima del cumplimiento de la misma. Es decir, definitivamente hay cambios en las leyes que han producido una mejora en las posibilidades de participación –sobre todo la electoral– y, por ende, implican por sí mismas una mejora en la calidad de la democracia en el país. No obstante, pueden hacerse reformas a la ley y quedarse como letra muerta al no ser cumplidas ni existir penalizaciones por el incumplimiento de la misma. Tal es el caso del artículo 22 de la LEPP que señala las obligaciones de los partidos políticos. La mayoría de estas instituciones no cumplen con estas obligaciones, sino que dan prioridad y sí intentan cumplir –al me-

nos formalmente— con los requisitos que el TSE vigilará que cumplan; las otras obligaciones que incidirían en otra cultura política y en un cambio en la calidad de la democracia y de los derechos políticos de la ciudadanía se ven relegadas sin que se sancione a las instituciones por ello.

## 2. *Reformas institucionales al TSE*

Más que una reforma institucional, se sugiere una mejora en los canales de comunicación internos del Tribunal Supremo Electoral. En abril de 2008 en la página del TSE estaba disponible una base de datos de la participación electoral en las Circunscripciones Electorales Municipales que fue publicada a solicitud de un ex magistrado, esa base fue elaborada por el Departamento de Procesamiento de Datos. Al solicitar formalmente información más detallada de los resultados electorales en las CEM, en el TSE nos respondieron que esa información no existía aún y que estaría disponible hasta un mes después, pero no conocían que se había publicado ya una aproximación a dichos resultados. Eso demuestra la poca coordinación y comunicación a lo interno de la institución.

## 3. *Reformas técnicas y procedimentales*

*El padrón electoral.* La depuración del padrón y el establecimiento de mecanismos para mejorar el registro y procesamiento de datos son urgentes. La auditoría al padrón electoral revela que la certeza del mismo para las elecciones 2007 fue del 67.2%. Los datos de la Memoria electoral 2007 no están claros, sobre todo los porcentajes que se refieren a “participación por género” y “participación por edad”, lo que demuestra aún deficiencias en el diseño y registro de la información de las y los ciudadanos.

*Sobre la información de los centros de votación.* Una reforma en los plazos que establece la ley para la publicación de la ubicación de los centros de

votación podría facilitar el trabajo del Tribunal Supremo Electoral. La ubicación de las CEM debe ir acompañada de una campaña previa de empadronamiento y documentación.

*Sobre la publicación de información del TSE.* La información sobre los resultados electorales está a cargo del TSE, el cual cumple con dicha función al publicar la Memoria Electoral luego de concluido cada proceso de elección, pero este documento ha cambiado de formato en cada elección. Se entiende la necesidad de mejorar e incluir cada vez más variables, pero la forma en que fueron publicados los datos de las nuevas variables en esta memoria de 2007 fue nada útil. Es urgente que el TSE se asesore para el diseño de bases de datos que permitan registrar a las y los empadronados permitiendo hacer cruces de información por edad, sexo e identificación étnica; se necesita de un buen registro para mejorar la información que se tiene de la ciudadanía. Esa información permitirá elaborar o diseñar procesos electorales más adecuados a la realidad del país. En la base de datos construida por el Área de estudios sociopolíticos de FLACSO, con información de la Memoria electoral 2007 y otros datos facilitados por el TSE en julio de este año, se detectaron varios errores —ya señalados en este informe— que, sumados al retraso en la entrega de la información solicitada, justifican se cuestione la capacidad institucional del TSE en esta materia.

Finalmente, el TSE es una entidad que maneja información pública, está en el deber de brindar la información cuando se le solicita, sobre todo cuando ésta tiene fines académicos. Para quienes trabajamos en este informe fue casi tortuoso el obtener información del TSE, sobre todo la que implicó información desagregada según las variables a estudiar. No fue esta la única ocasión en que se nos ha negado información, lo mismo sucedió en el 2007 cuando se les requirió aportaran datos sobre el proceso electoral.

La reflexión es: hacer la información pública es uno de los primeros pasos para la transparencia, la generación de confianza y la credibilidad de una entidad rectora.

## VI. Anexos

**Anexo 1**  
**Veinte municipios con mayor peso electoral en Guatemala, 2007**

Departamento	Nombre del municipio	Total población en padrón 2007	% de peso en el padrón	Votos emitidos 1a. vuelta 2003	% sobre el total de votos
Guatemala	Guatemala	787,452	13.15	415,252	11.49
	Mixco	177,464	2.96	117,730	3.26
	Villa Nueva	127,918	2.14	82,299	2.28
Quetzaltenango	Quetzaltenango	88,214	1.47	52,929	1.46
Escuintla	Escuintla	72,255	1.21	38,656	1.07
Guatemala	Chinautla	63,682	1.06	41,581	1.15
Alta Verapaz	Cobán	60,865	1.02	36,250	1.00
	San Pedro Carchá	55,138	0.92	33,881	0.94
Jalapa	Jalapa	53,789	0.90	31,748	0.88
Guatemala	San Juan Sacatepéquez	52,064	0.87	31,181	0.86
Quetzaltenango	Coatepeque	50,902	0.85	24,119	0.67
Jutiapa	Jutiapa	50,167	0.84	26,811	0.74
Guatemala	Villa Canales	49,605	0.83	32,059	0.89
Totonicapán	Totonicapán	49,443	0.83	29,802	0.82
Izabal	Puerto Barrios	48,665	0.81	26,084	0.72
Chiquimula	Chiquimula	47,925	0.80	25,573	0.71
Escuintla	Santa Lucía Cotzumalguapa	45,703	0.76	27,020	0.75
Huehuetenango	Huehuetenango	42,323	0.71	27,816	0.77
Guatemala	Amatitlán	39,459	0.66	26,021	0.72
Retalhuleu	Retalhuleu	38,221	0.64	20,367	0.56
<b>Totales</b>		<b>2,001,254</b>	<b>33.41</b>	<b>1,147,179</b>	<b>31.73</b>

**% sobre el total del padrón:**

**33.4**

**% sobre el total de votos emitidos:**

**31.7**

Total de población empadronada en el 2007:

5,990,029

Total de votos emitidos en el 2007:

3,615,468

**Anexo 2**  
**Veinte municipios con mayor peso electoral en Guatemala, 2003**

Departamento	Nombre del municipio	Total población en padrón 2003	% de peso en el padrón	Votos emitidos 1a. vuelta 2003	% sobre el total de votos
Guatemala	Guatemala	755,856	14.90	425,009	14.44
	Mixco	153,647	3.03	105,818	3.59
	Villa Nueva	101,979	2.01	70,251	2.39
Quetzaltenango	Quetzaltenango	76,688	1.51	47,939	1.63
Escuintla	Escuintla	67,906	1.34	36,839	1.25
Guatemala	Chinautla	50,981	1.00	30,972	1.05
Jalapa	Jalapa	47,750	0.94	28,980	0.98
Alta Verapaz	Cobán	46,586	0.92	25,946	0.88
Izabal	Puerto Barrios	46,567	0.92	26,255	0.89
Totonicapán	Totonicapán	44,388	0.87	25,658	0.87
Quetzaltenango	Coatepeque	44,320	0.87	21,932	0.74
Chiquimula	Chiquimula	42,999	0.85	25,450	0.86
Escuintla	Santa Lucía Cotzumalguapa	41,298	0.81	21,540	0.73
Jalapa	Jutiapa	41,259	0.81	19,993	0.68
Guatemala	Villa Canales	39,985	0.79	25,137	0.85
Guatemala	San Juan Sacatepéquez	37,885	0.75	22,127	0.75
Alta Verapaz	San Pedro Carchá	37,764	0.74	21,108	0.72
Huehuetenango	Huehuetenango	36,706	0.72	23,981	0.81
Retalhuleu	Retalhuleu	34,440	0.68	19,095	0.65
Guatemala	Amatitlán	34,372	0.68	23,217	0.79
<b>Totales</b>		<b>1,783,376</b>	<b>35.15</b>	<b>1,047,247</b>	<b>35.57</b>

**% sobre el total del padrón:** 35.2

**% sobre el total de votos emitidos:** 35.6

Total de población empadronada en el 2003: 5,073,318

Total de votos emitidos en el 2003: 2,944,127

**Anexo 3**  
**Veinte municipios con menor peso electoral en Guatemala, 2007**

Departamento	Nombre del municipio	Total población en padrón 2007	% de peso en el padrón	Votos emitidos 1a. vuelta 2007	% sobre el total de votos
Quetzaltenango	Huitán	3,494	0.06	1,914	0.05
Suchitepéquez	San Gabriel	3,406	0.06	2,467	0.07
Sololá	Santa Clara La Laguna	3,372	0.06	2,670	0.07
Huehuetenango	San Gaspar Ixchil	3,358	0.06	2,254	0.06
Sololá	San Pablo La Laguna	3,298	0.06	2,959	0.08
Sacatepéquez	San Bartolomé Milpas Altas	3,194	0.05	2,512	0.07
Quiché	Patzité	3,172	0.05	2,475	0.07
San Marcos	Río Blanco	3,119	0.05	1,861	0.05
Quetzaltenango	San Francisco La Unión	3,062	0.05	1,697	0.05
Quetzaltenango	San Mateo	2,997	0.05	2,336	0.06
Petén	San José	2,833	0.05	2,132	0.06
Quetzaltenango	San Miguel Sigüilá	2,782	0.05	1,961	0.05
Suchitepéquez	San Juan Bautista	2,576	0.04	1,796	0.05
Sololá	Concepción	2,441	0.04	2,225	0.06
Sacatepéquez	Santa Catarina Barahona	2,107	0.04	1,741	0.05
Sololá	Santa Cruz La Laguna	1,943	0.03	1,629	0.05
Sololá	Santa Catarina Palopó	1,726	0.03	1,490	0.04
Sololá	San José Chacayá	1,700	0.03	1,542	0.04
Sololá	San Marcos La Laguna	1,240	0.02	0	0.00
Sololá	Santa María Visitación	1,167	0.02	976	0.03
<b>Totales</b>		<b>52,987</b>	<b>0.88</b>	<b>38,637</b>	<b>1.07</b>

**% sobre el total del padrón:**

**0.88**

**% sobre el total de votos emitidos:**

**1.07**

Total de población empadronada en el 2007:

5,990,029

Total de votos emitidos en el 2007:

3,615,468

**Anexo 4**  
**Veinte municipios con menor peso electoral en Guatemala, 2003**

Departamento	Nombre del municipio	Total población en padrón 2003	% de peso en el padrón	Votos emitidos 1a. vuelta 2003	% sobre el total de votos
Sololá	Santa Clara La Laguna	2,951	0.06	2,246	0.08
Quetzaltenango	Huitán	2,936	0.06	1,487	0.05
Suchitepéquez	San Gabriel	2,826	0.06	2,026	0.07
Huehuetenango	San Gaspar Ixchil	2,759	0.05	1,729	0.06
Sololá	San Pablo La Laguna	2,739	0.05	2,405	0.08
San Marcos	Río Blanco	2,625	0.05	1,464	0.05
Quetzaltenango	San Francisco La Unión	2,504	0.05	865	0.03
Quiché	Patzitá	2,468	0.05	1,837	0.06
Quetzaltenango	San Miguel Sigüilá	2,437	0.05	1,407	0.05
Suchitepéquez	San Juan Bautista	2,350	0.05	1,650	0.06
Sacatepéquez	San Bartolomé Milpas Altas	2,321	0.05	1,698	0.06
Petén	San José	2,277	0.04	1,724	0.06
Quetzaltenango	San Mateo	2,252	0.04	1,740	0.06
Sololá	Concepción	2,043	0.04	1,765	0.06
Sacatepéquez	Santa Catarina Barahona	1,721	0.03	1,453	0.05
Sololá	Santa Cruz La Laguna	1,516	0.03	1,296	0.04
Sololá	Santa Catarina Palopó	1,511	0.03	1,308	0.04
Sololá	San José Chacayá	1,405	0.03	1,301	0.04
Sololá	San Lucas Tolimán	1,115	0.02	971	0.03
Sololá	Santa María Visitación	1,027	0.02	857	0.03
<b>Totales</b>		<b>43,783</b>	<b>0.86</b>	<b>31,229</b>	<b>1.06</b>

**% sobre el total del padrón:**

**0.86**

**% sobre el total de votos emitidos:**

**1.06**

Total de población empadronada en el 2003:

5,073,318

Total de votos emitidos en el 2003:

2,944,127

# QUINTA PARTE

## Comportamiento electoral y desempeño institucional de los partidos políticos

*Ligia Ixmucané Blanco*

*Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES*

### I. Introducción

El sistema de partidos políticos en Guatemala carece de grados de institucionalidad efectivos, elemento que ha sido ampliamente demostrado por múltiples estudios. A su débil institucionalidad, se le suma un alto grado de inestabilidad, la cual se expresa en el nacimiento y muerte de partidos en torno de cada proceso electoral y una clara tendencia a la fragmentación. Las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos realizadas en el 2004 y 2006, introdujeron ajustes en el funcionamiento del sistema partidario en algunos aspectos sustantivos del mismo. Es por ello que se considera que el sistema de partidos se encuentra en una transición o está sometido a un proceso de transformación, que requiere ser valorado en todas sus dimensiones, de modo que se puedan identificar áreas clave de fortalecimiento en el futuro inmediato. El componente “Comportamiento electoral y desempeño institucional de los partidos políticos” tiene por objeto realizar un análisis del comportamiento electoral de los partidos políticos durante el proceso electoral de 2007 y un balance crítico del impacto que las reformas electorales tuvieron en el funcionamiento institucional de los mismos. Para el efecto se plantearon los objetivos específicos siguientes:

1. Sistematizar una línea de base de análisis tomando como origen la situación de los partidos emergente de las elecciones de 2003.
2. Analizar el comportamiento de los partidos políticos en el proceso electoral 2007 y los principales cambios de funcionamiento acaecidos.
3. Analizar los impactos de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos sobre el funcionamiento institucional del sistema partidario.

Para la realización de dicho componente se utilizaron informes, estudios y diagnósticos realizados por diversos centros de investigación en relación con el desarrollo institucional de los partidos políticos. Así mismo, se consultaron las memorias y los documentos del TSE. Por último, se realizaron entrevistas a dirigentes partidarios a nivel nacional y local.

### II. Balance del tema y principales hallazgos

#### 1. Sistema de partidos políticos

El sistema de partidos políticos en Guatemala se caracteriza por su alta inestabilidad, es decir, por un elevado nivel de volatilidad electoral, por la presencia de partidos “flash”, por la frecuente aparición de agrupaciones que resultan de la división de otros partidos y por un importante número de partidos electoreros. Esta división de partidos es resultado del fenómeno del caudillismo y del predominio de proyectos personalistas. En particular, la multiplicación de partidos, sobre todo en períodos preelectorales,

contribuye a la dispersión del voto y a la disminución de la cantidad y calidad de la representatividad, así como a la poca identificación ciudadana con los mismos. El sistema se ha caracterizado por ser multipartidista extremo. El promedio de partidos vigentes se ha mantenido alrededor de los 15 en período no electoral y 18 en período electoral. Sin embargo, la cantidad de partidos no es el problema, sino la calidad de los mismos, ya que la mayoría son únicamente maquinarias electorales, sin vida partidaria permanente ni vínculos reales con la población.

Es un sistema muy joven y poco maduro, ya que una mayor duración temporal le permite a un partido fortalecer su organización, la democracia interna, la comunicación y unidad interna, la capacidad de movilización electoral y enraizar la identidad partidaria. La edad promedio de los partidos políticos en Guatemala, tras la desaparición de la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) en las pasadas elecciones, no supera los diez años, tiempo que resulta sumamente corto para poder institucionalizarse y desarrollar procesos internos de democratización y fortalecimiento.

**Rangos de edad de los partidos vigentes en el período 2007-2008**

1 año – 3 años	4 - 10 años	11 - 20 años	21 - 60 años
GANA	MR	PAN	DC
EG	PP	FRG	
VIVA	URNG	UD	
UCN	UNE	PLP	
EL FRENTE	PU	LV	
FCN	CASA		
	BIEN		

Fuente: Elaboración DISOP/ASÍES

Por otra parte, dadas las características del sistema de partidos políticos, el factor tiempo se ha convertido para algunas de estas organizaciones en un factor negativo, ya que la falta de institucionalización tiene como consecuencia que

a mayor edad, mayores posibilidades de perder el caudal electoral, fragmentarse y debilitarse, especialmente después de hacer gobierno. En este contexto, el sistema se caracteriza, porque la volatilidad electoral y la fragmentación partidaria se dan con particular intensidad y se estimulan mutuamente. Los cambios radicales en el apoyo electoral a uno u otro partido se convierten así en una de las principales razones de inestabilidad del sistema de partidos políticos. Por otra parte, tal y como ha sido la constante a lo largo de los últimos procesos electorales, surgen nuevos partidos y otros desaparecen, lo que facilita la volatilidad del voto.

Además, el electorado guatemalteco actual carece de identificaciones partidarias consolidadas y es potencialmente volátil y susceptible, en determinadas situaciones y bajo la influencia de campañas políticas eficaces, de cambiar su preferencia de un partido a otro. Aunado a lo anterior, el electorado se identifica más con candidatos que con organizaciones. De igual manera, los partidos políticos guatemaltecos en su gran mayoría no cuentan con una estructura sólida y adecuada, que continúe operando en los períodos entre convocatorias electorales, con arraigo en todo el territorio y penetración relevante en la sociedad, razón por la cual están mucho más expuestos a una potencial volatilidad de su electorado que se queda a la deriva y sin una organización de referencia durante los períodos no electorales.

**Votos recibidos por los partidos dominantes, en la primera vuelta de la elección presidencial de 1999, 2003 y 2007**

Organización política	1999	2003	2007
	% Votos	% Votos	% Votos
FRG	47.72	19.31	7.30
PAN	30.32	8.35	2.54
URNG	12.36	2.58	2.14
GANA		34.33	17.23
UNE		26.36	28.25
PU		3.04	2.91
PP			23.54

Fuente: Elaboración del DISOP/ASÍES, con datos de la Monografía de Partidos Políticos 2000-2004 y del TSE.

La fragmentación es una característica que va de la mano con la volatilidad, pues un alto grado de fragmentación afecta la estabilidad o regularidad del sistema, desembocando en una elevada volatilidad de los partidos políticos. La fragmentación partidaria es el resultado también de una legislación partidario-electoral que facilita la creación de partidos políticos, y de un sistema de partidos políticos inestable y personalista, muy dependiente del financiamiento privado, pero especialmente de los altos grados de personalismo y caudillismo. Contribuye a ello la carencia de doctrinas e ideologías y la falta de mecanismos de resolución de conflictos dentro de las organizaciones.

En este contexto, una de las principales características del sistema de partidos políticos es la poca polarización y un marcado desinterés ideológico, el cual se conjuga con el predominio de intereses particulares y sectoriales. Sin embargo, en los últimos años, los partidos políticos han intentado cambiar el referente de desinterés ideológico que había venido caracterizando el sistema de partidos. De ahí que para el reciente proceso electoral trataran, en su mayoría, de definir una línea ideológica que los identificara. En general, la tendencia ideológica se consolida hacia la derecha, lo que evidencia una vez más la vitalidad de las fuerzas conservadoras en el espectro ideológico guatemalteco, mientras que la posición ideológica de izquierda cada vez se hace más débil y marginal.

**Posición en el Espectro Ideológico de los Partidos Políticos en 2008**

	Centro izquierda	Centro	Centro derecha	Derecha
URNG	ExG Los Verdes	UNE PSG	UD PAN FRG UCN	CASA GANA MR PP PU PLP VIVA

## 2. *Funcionamiento institucional de los partidos políticos*

El funcionamiento institucional de los partidos políticos se refiere al desempeño exitoso de un partido en período electoral y no electoral en términos del cumplimiento de sus funciones de intermediación y representación de la población. Los partidos políticos en Guatemala se encuentran en un proceso de desarrollo institucional aun muy incipiente. Éstos en su mayoría, no son instituciones fuertes, permanentes en el tiempo y en el espacio, democráticas y estables. Con base en lo anterior, existen varios factores que ponen de manifiesto el deficiente funcionamiento institucional de los partidos políticos, especialmente en un período electoral.

El desarrollo de programas de gobierno es un factor importante. Pese a que todos los partidos presentaron planes de gobierno a la población, en comparación con otras elecciones que se caracterizaron por una mayor ausencia de los mismos, estos planes evidencian distintos niveles de desarrollo y diferenciación. Algunos partidos demuestran un trabajo importante de elaboración y desarrollo programático, con propuestas y acciones concretas, mientras que otros se quedan en una declaración de buenas intenciones sin mayores elaboraciones. Pareciera más bien que en la mayoría de los casos se presentan planes de gobierno por llenar un requisito y no quedarse atrás. En este sentido, pese a las particularidades de cada plan de gobierno, las diversas propuestas varían poco entre sí, lo que también es resultado de la poca diferenciación ideológica que existe entre muchos de los partidos políticos guatemaltecos. La gran mayoría de éstos se sitúan a la derecha o al centro del espectro ideológico, cuando se sitúan, ya que muchos de ellos se definen como partidos sin ideología o abiertos a todas las ideologías. Esta dilución ideológica se tra-

duce en programas de gobierno que carecen de un norte específico.

En relación con la organización territorial, en general, los partidos se mantienen en los alrededores del mínimo que exige la ley y aquellos que cuentan con mayor organización territorial, ni siquiera cubren un tercio de los 333 municipios del país. Otros partidos están apenas por encima del mínimo legal. Este es un tema que amerita un análisis de fondo, debido a los diversos criterios que se manejan en torno de la importancia y funcionalidad que se le atribuye a una mayor o menor organización territorial. Sin embargo, es importante resaltar que más allá de toda discusión teórica y práctica, la organización territorial y la vida partidaria que esta debiera generar especialmente en época electoral, son fundamentales para la institucionalización de los partidos. Por lo tanto, la escasa organización territorial que caracteriza a los partidos políticos, puede considerarse como un elemento que limita la institucionalización de los mismos y sus posibilidades electorales ya que, por un lado, la organización genera actividad y vida partidaria vinculada institucionalmente con el partido, y por el otro lado, proporciona al partido una base para el trabajo electoral.

En lo que respecta a los números de afiliados, un buen número de partidos tienen un poco más de lo que la ley establece como mínimo (15,220 afiliados para las elecciones de 2007); otros han hecho, recientemente o en el pasado, un mayor esfuerzo logrando tener alrededor del doble o triple; y pocos son los partidos que han realizado una afiliación masiva llegando casi a los 90 mil afiliados. El número de afiliados que un partido debe tener es otro elemento que invita a la reflexión; por un lado está determinado por el mínimo que exige la ley electoral, pero por el otro está en función de cómo el partido se concibe, es decir, si se proyecta como un partido de cuadros o de masas, de acción predominante-

**Cuadro comparativo: organización municipal (vigente y no vigente)**

2005-2008

Partido Político	Mayo 2005	Febrero 2008
UNE	159	99
PP	161*	131
PU	52	85
EL FRENTE	61**	102
URNG	159	168
FRG	140	155
GANA	161*	141
BIEN	-	60
PAN	129	129
ANN	80	130
CASA	-	80
DCG	330	331
DIA	132	145
UCN	-	75
UD	104	148
EG	-	55

Fuente: elaboración DISOP/ASÍES según datos del Cuaderno No. 5 Participación ciudadana en las estructuras partidarias: los afiliados (FLACSO, 2006) pág. 17 y datos del TSE.

\* Como coalición GANA (PP-MR-PSN).

\*\* Como Partido Transparencia

mente urbana o rural, de cobertura nacional o regional, etcétera.

Sin embargo, independientemente de cómo el partido se proyecta, lo importante es definir qué relación y vínculo tienen los afiliados con el partido y qué atribuciones y derechos éste les confiere. En Guatemala, dadas las características de la organización territorial y la dispersión de afiliados por todo el territorio, en muchos casos se trata de afiliados sin derechos en el partido, ya que se encuentran en municipios sin organización partidaria, por lo que no tienen acceso a las asambleas ni comités ejecutivos a nivel municipal, departamental y nacional, es decir, a la estructura partidaria donde se toman las decisiones. Esta situación fomenta el caudillismo y la centralización del poder en pequeños círculos dirigenciales y aumenta el clientelismo en los partidos políticos y la manipulación de sus bases.

En relación con la inclusión y representatividad democrática, los partidos presentan distintos –aunque generalmente muy bajos– niveles de

### Comparación total de afiliados post-elecciones al 30.11.2004 y al 29.02.2008

Partido Político	Total Afiliados al 30.11.2004	Total Afiliados al 29.02.2008
UNE	9,905	78,375
PP	14,802	42,942
PU	6,371	18,967
EL FRENTE	-	23,240
URNG	13,162	17,963
FRG	44,684	41,070
GANA	-	24,369
BIEN	6,386	17,752
PAN	40,727	38,346
ANN	6,742	20,295
CASA	6,638	17,236
DCG	81,724	70,543
DIA	16,027	21,908
UCN	-	18,450
UD	9,535	19,356

Fuente: elaboración DISOP/ASIES según datos de Monografía de Partidos Políticos 2000-2004 ASIES y datos de Tribunal Supremo Electoral a febrero de 2008.

representatividad y de inclusión. No existen acciones o mecanismos institucionalizados que promuevan la inclusión. A lo más que se llega es a la creación de algunas organizaciones sectoriales, en especial de mujeres. Sin embargo, la participación de éstas en los órganos permanentes del partido y listados de candidatos a puestos de elección popular, es escasa, lo que pone de manifiesto que la inclusión es más bien un discurso que una acción y realidad concreta. Resalta el hecho que son los partidos de izquierda o centro izquierda, los que presentan una tendencia a una mayor promoción y participación de mujeres, jóvenes e indígenas dentro de sus estructuras partidarias.

### Representatividad Democrática en los Comités Ejecutivos Nacionales y en las listas de candidatos a cargos de elección popular 2007 de algunos partidos políticos

	EG	URNG	FRG	PU	UNE	PAN	PP	GANA
Mujeres Integrantes del CEN	8/28	10/34	5/25	3/33	5/33	1/23	5/28	2/17
Candidatas a cargos de elección popular	18.9%	18.8%	13%	11.7%	10.7%	10.6%	9.6%	9.4%

Fuente: elaboración DISOP/ASIES según datos del Tribunal Supremo Electoral.

### Relación entre el total de Afiliados a nivel nacional y el total de afiliados de municipios con organización partidaria inscrita al 29.02.2008

Partidos Políticos	Total de afiliados 2008	Total de afiliados de municipios con organización partidaria inscrita
UNE	78,375	38,133
PP	42,942	27,571
PU	18,967	8,162
EL FRENTE	23,240	16,852
URNG	17,963	16,079
FRG	41,070	29,870
GANA	24,369	18,952
BIEN	17,752	13,616
PAN	38,346	21,499
ANN	20,295	16,439
CASA	17,236	11,687
DCG	70,543	70,533
DIA	21,908	19,175
UCN	18,450	13,668
UD	19,356	14,702
EG	18,281	9,773

Fuente: elaboración DISOP/ASIES según datos del Tribunal Supremo Electoral.

En cuanto a los procesos de elección o designación de candidatos a cargos de elección popular, la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece a qué órgano interno de cada organización política le corresponde elegir y proclamar candidatos(as). De ahí la importancia que los partidos tengan organización partidaria vigente en la mayor cantidad de departamentos y municipios, es un elemento clave para el fortalecimiento de las bases e institucionalización de los partidos, pues las decisiones se descentralizan y recaen en cada comunidad y sus líderes.

No obstante, la práctica demuestra que el proceso para ser electo candidato(a) a un cargo partidario o de elección popular viene a ser un trámite poco o nada institucionalizado y los mecanismos que establece la ley se convierten en requisitos meramente formales que se cumplen para efectos legales nada más. Existen varias situaciones que permiten ser designado como candidato a las distintas diputaciones, alcaldías y demás cargos de las corporaciones municipales. Tales situaciones cambian según las circunstancias de cada candidato(a) y partido. En principio, depende si es postulado(a) por un partido fuerte o si por el contrario, lo es por un partido débil. Luego, es totalmente distinta una designación como candidato(a) a un cargo con altas probabilidades de ser electo(a), a una designación a un cargo evidentemente imposible de alcanzar.

Así mismo influyen ciertas características específicas como el ser joven, mujer o indígena, generalmente para dar un tinte de “inclusión” al partido. Ser líder comunitario, popular y reconocido, con experiencia política, son características valoradas en candidaturas, especialmente en las circunscripciones más reducidas; además, los casos municipales manejan una dinámica distinta cuando entran en juego los comités cívicos. Sin embargo, nada es tan importante como “tener contactos”, tiempo y específicamente recursos económicos. Todo lo anterior evidentemente no tiene relación con procesos institucionalizados de selección de candidatos.

Por último, un espacio en que se evidencia en gran medida el funcionamiento poco institucional de un partido político, es dentro del Congreso de la República, específicamente a través del fenómeno del transfuguismo. Este fenómeno ha ido adquiriendo mayor importancia y notoriedad debido al número cada vez más importante de diputados que migran de un par-

tido a otro y se ha convertido en un problema que deslegitima a la institución parlamentaria y a los partidos en general. La práctica del transfuguismo a la par de las frecuentes divisiones partidarias refleja, por un lado, el bajo nivel de compromiso partidario de algunos legisladores, así como la poca institucionalización y fortaleza partidaria para mantener a sus diputados. De igual manera pone de manifiesto la grave crisis de intermediación social que existe en el país, dado que los partidos políticos y los(as) representantes ante el Congreso, se han convertido en entidades que cada cuatro años procuran acercarse a la población con el objetivo de reelegirse aunque sea bajo otro membrete, y que luego durante el período no electoral se da una evidente desvinculación entre el diputado y la comunidad que lo eligió.

### **3. Impacto de las reformas a la LEPP**

Las reformas a la LEPP, decreto 10-04 y de armonización, decreto 35-06, modificaron diversos elementos del sistema electoral y de partidos políticos e incidieron en diferentes momentos, tanto de la vida de los partidos políticos como de los procesos electorales. En este sentido, dichas reformas tuvieron, algunas más que otras, un impacto significativo sobre el sistema electoral y de partidos políticos en el marco de las pasadas elecciones de 2007. No obstante, no todas cumplieron su objetivo, es decir, la implementación de algunas no incidió sustancialmente sobre el sistema de partidos políticos y el funcionamiento institucional de los mismos. El efecto de otras de las reformas, por ejemplo, del incremento del financiamiento público a los partidos políticos, solamente podrá medirse de aquí en adelante, por aplicarse a partir del presente año.

En relación con el aumento del número de afiliados, con esta reforma, si bien se esperaba incidir especialmente en la cantidad de partidos que posee el sistema, no se generó un cambio

significativo. El aumento de número de afiliados, que podría haber funcionado como un limitante para la proliferación de más partidos, no significó un elemento que tuviera un peso real, ya que, por un lado, prácticamente todos los partidos lograron llegar al nuevo requerimiento establecido por la ley y, por el otro, nuevos partidos se inscribieron antes y durante el proceso electoral, llegando a un número superior a los 20 partidos al inicio del proceso electoral, similar al número de partidos participantes en anteriores elecciones. Asimismo, el simple aumento de afiliados no significó un aumento en la organización territorial de los partidos.

Por su parte, la reforma que modificaba el calendario electoral, introduciendo tiempos más cortos de campaña, pretendía generar un mayor período para la transición y reducir los costos de campaña de los partidos políticos. Sin embargo, pese a un mayor tiempo para la transición, el proceso no tuvo los resultados esperados, ya que el tiempo no fue aprovechado al máximo por los partidos en la contienda, especialmente por el partido ganador. En cuanto a la reducción de los costos de campaña, éstos contrariamente a lo esperado, aumentaron, debido a que la nueva modalidad no fue respetada, especialmente por los partidos grandes que, además, empezaron un proceso de campaña electoral desde meses antes de la fecha de convocatoria a elecciones.

En relación con la descentralización del voto, si bien esta reforma apuntaba fundamentalmente a promover la participación electoral de la población rural, esta reforma conllevó un fuerte impacto sobre el funcionamiento de los partidos, en el sentido que éstos se vieron en la necesidad de aumentar su despliegue territorial, algunos fortaleciendo su organización vigente, y preocupándose además, por llevar a cabo campañas de proselitismo y afiliación más amplias en zonas rurales alejadas de las cabeceras municipales. Igualmente procuraron acreditar

fiscales de mesas en los nuevos centros de votación. Está por verse si la actividad partidaria continuará también en época no electoral. Por otra parte, la descentralización también introdujo variaciones en la lógica de acción electoral de los partidos, evitando en buena parte la tradicional práctica de los partidos más fuertes, que consiste en “acarrear” a los electores a los lugares de votación y comprometer de esta forma su voto. Sin embargo, la descentralización del voto y la actualización del padrón electoral generaron también la posibilidad de la inscripción masiva de votantes en determinadas localidades, sin haberse podido comprobar el domicilio de dichas personas, situación que se prestó a reproducir la práctica del “acarreo” y a deslegitimar algunas elecciones.

Por su parte, la reforma relacionada con el aumento de la barrera electoral al 5%, a pesar de la intención de esta reforma por generar un efecto reductor en el sistema de partidos, en la práctica no modificó el número de partidos tras las elecciones de 2007 y la cantidad de partidos cancelados fue muy similar a la de otras elecciones. Además, la cancelación de los mismos aún no se ha podido concretar, ya que algunos de estos partidos se han fijado en la posición de no aceptar dicha acción. Hasta el momento, estas organizaciones están presentando recursos legales con el fin de evitar ser cancelados, y se encuentran en audiencias, situación que pone en entredicho la autoridad del TSE.

Por otro lado, la reforma sobre el aumento del número mínimo de afiliados para poder organizar e inscribir legalmente un Comité Ejecutivo Municipal, buscaba fortalecer por una parte la democratización interna de los partidos políticos, así como la implantación territorial de los mismos a nivel local. Sin embargo, pese a que los partidos cumplieron con el requisito legal de aumentar a más de 40 el número de afiliados, el impacto en la democratización y fortalecimiento

to de los partidos, dadas las características centralistas de los partidos políticos, es aún difícil de comprobar. El tema del aumento del número de afiliados a nivel municipal debería ir en estrecha relación con una mayor participación de los afiliados en la toma de decisiones que les incumben directamente como miembros de los partidos, cosa que no ha sucedido. En cuanto a la reforma que establece el aumento del número de miembros del CEN, todos los partidos cumplieron con el requerimiento del mínimo de 20 integrantes titulares en el CEN. Por otra parte, pese a que la reforma buscaba una mayor democratización de dichas instancias, la conformación actual de los CEN evidencia que el aumento de miembros no significó mayor inclusión de mujeres, jóvenes e indígenas y, por tanto, una mayor democratización de estas instancias partidarias.

### III. Conclusiones específicas

Las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos realizadas en el 2004 y 2006, introdujeron ajustes en el funcionamiento del sistema partidario en algunos aspectos sustantivos del mismo. Es por ello, que se considera que el sistema de partidos se encuentra en una transición o está sometido a un proceso de transformación, requiere ser valorado en todas sus dimensiones, de modo que se puedan identificar áreas clave de fortalecimiento en el futuro inmediato. El análisis del sistema de partidos políticos y de la institucionalización y conducta partidaria antes, durante y después del último proceso electoral permite conocer mejor el impacto que han tenido las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos antes mencionadas y analizar los principales cambios que se han dado o se están dando en el sistema y en los partidos políticos desde las reformas hasta el momento.

En la actualidad, el grado de desarrollo institucional de los partidos políticos sigue siendo

bajo en el conjunto y desigual en los casos particulares. En este contexto, el sistema de partidos políticos continúa siendo volátil, fragmentado, inestable, multipartidario extremo y poco institucionalizado. Por su parte, muchos de los partidos políticos únicamente llenan una de las definiciones minimalistas de éstos, es decir, son organizaciones que sirven de vehículo para llevar candidatos al poder, sin ofrecer algo más sustantivo a la población. Entre algunos autores se les denomina partidos electoreros o “partidos taxi”.

El balance en relación con el desempeño electoral y el desarrollo institucional de los partidos políticos y del sistema de partidos en general aún no es satisfactorio. Pese a que las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos generaron cambios e introdujeron procesos aún incipientes, éstas deben considerarse como el primer paso de una reforma integral que supere las debilidades y la poca funcionalidad del sistema electoral y de los partidos políticos. Las reformas en su concepción, que arrancan desde los acuerdos de paz, apuntaban a promover un sistema más democrático. Así, en su aplicación se ha evidenciado que tienen grandes limitantes y los efectos visibles sobre el sistema de partidos y sobre los partidos hasta la fecha no han evidenciado grandes cambios, específicamente en lo que respecta al desarrollo institucional de los partidos políticos.

Como era de esperarse, durante el proceso electoral, el impacto de las reformas sobre el desarrollo institucional de los partidos fue mínimo. En general, el proceso electoral genera una distorsión de los procesos de institucionalización, ya que la lógica electoral de ganar elecciones a cualquier precio rebasa, por un lado, la incipiente y débil institucionalidad partidaria, y por el otro, la implementación, el impacto y el cumplimiento de las reformas a la LEPP.

En este contexto, un factor clave en la endémica debilidad institucional de los partidos políticos y el sistema, ha sido el bajo nivel de financiamiento estatal, por lo que éstos han dependido y dependen de financiamiento privado para su funcionamiento y, sobre todo, para las campañas electorales. Las reformas no generaron una regulación clara que se aplicara efectivamente y, por lo tanto, hubo transparencia en el manejo de fondos del financiamiento partidario y, de todas formas, el financiamiento privado fue un factor decisivo respecto al mucho o poco éxito que los partidos tuvieron en sus campañas electorales.

Así mismo, la debilidad institucional antes mencionada, es también resultado de partidos políticos sin arraigo en la población, lo que produce altos índices de volatilidad electoral, severa inestabilidad de los partidos políticos y un débil vínculo con la sociedad. Por otro lado, la fragilidad organizativa, el desdibujamiento ideológico, la escasa presencia territorial, el poco involucramiento de los afiliados en los procesos partidarios y la falta de democracia interna, son elementos característicos de la gran mayoría de partidos políticos. En este sentido, las reformas fueron mínimas y con un impacto poco significativo sobre estos aspectos.

No obstante, el análisis no debe perder de vista dos elementos fundamentales: el elemento sistémico y de proceso. Los partidos políticos son actores que forman parte del sistema político en general, siendo influenciados por otros elementos del sistema. Esto significa que los partidos son en gran medida el resultado del sistema en su conjunto, un sistema que se caracteriza por la poca cultura democrática, la corrupción, el autoritarismo, la exclusión, la ausencia de un Estado de Derecho, entre otros.

Por otra parte, el proceso de democratización y desarrollo institucional del sistema político inició hace apenas veinte años. En este contexto,

los partidos políticos son actores relativamente jóvenes, que se encuentran en procesos de desarrollo y maduración. Además, el período democrático tuvo que convivir en sus primeros diez años con un enfrentamiento armado interno que no permitió un efectivo y profundo desarrollo inicial. Lo anterior debe ser una base para tratar de entender y analizar la dificultad para el desarrollo institucional de los partidos en Guatemala. Pese a estos factores estructurales, es posible generar cambios importantes en el sistema de partidos y en los partidos en lo particular que apunten hacia el desarrollo y la institucionalización.

Por tanto, el fortalecimiento institucional de los partidos políticos pasa necesariamente por el desarrollo de una voluntad política y un cambio de paradigma en cuanto al papel e importancia, en una democracia, de partidos políticos fuertes y estables, paradigma que también debe ser adoptado por los medios de comunicación y la opinión pública. Esta redefinición de los partidos puede hacerse, por un lado, a nivel interno de cada partido, y por otro, en el marco de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Esto significa que la ley, actualmente más enfocada en lo electoral, debería enmarcar el desarrollo y los procesos de institucionalización partidaria de acuerdo con las funciones intrínsecas de los partidos: la representación y la intermediación.

#### **IV. Áreas estratégicas de interés para la reforma electoral**

El fortalecimiento institucional de los partidos políticos depende, además, de una redefinición de los mismos en el marco de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Esto significa que la ley, actualmente más enfocada en lo electoral, debería enmarcar el desarrollo y los procesos de institucionalización partidaria de acuerdo con las funciones intrínsecas de los partidos: la representación y la intermediación. Para ello, es

necesario complementar y reformar la actual LEPP, la cual adolece de normas que definan, regulen y promuevan la vida y la institucionalización partidaria a partir de tales funciones. En tal sentido, las principales reformas debieran ir enfocadas a los siguientes aspectos:

1. Promover el desarrollo ideológico-programático de los partidos políticos. El actuar partidario no puede ir a la deriva, es decir, debe tener un norte, una dirección que es dada por la ideología y el proyecto político. En este sentido, los lineamientos programáticos y el marco ideológico son fundamentales, no sólo para asegurar el arraigo y la permanencia del partido, sino también en el momento electoral, donde las ideas basadas en la ideología del partido y las propuestas concretas debieran ser los elementos distintivos que orienten a los electores en sus preferencias. Un trabajo sostenido de formación partidaria tendría por efecto que el partido como tal se apropie de su proyecto político y lo pueda transmitir a la ciudadanía.
2. Suscitar el aumento y fortalecimiento de la organización partidaria. Los partidos políticos deben invertir tiempo y recursos en aumentar la cantidad de organización territorial y de filiales adicionales donde cuenten con un número importante de afiliados, pero especialmente mejorar la calidad de la misma. De nada sirve tener organización territorial si ésta no se encuentra activa y vinculada con el partido. De esa manera, la organización dejaría de ser tan sólo un requisito exigido por la LEPP y se convertiría en un pilar del desarrollo institucional de los partidos políticos por generar una activa vida partidaria y arraigo de sus bases y simpatizantes con la organización.
3. Promover acciones diversas de formación, capacitación y participación a lo interno de los partidos que generen vida y arraigo partidario. El arraigo a un partido es el resultado de la vida partidaria e identificación de los afiliados y simpatizantes con éste. Esta situación está relacionada, específicamente, con la actividad permanente que tenga un partido, especialmente en los períodos no electorales.
4. Motivar la representatividad democrática a lo interno de los partidos. Para lograr este objetivo es importante que los partidos realicen acciones concretas para promover una mayor participación e inclusión de mujeres, jóvenes e indígenas en sus cuadros directivos y en sus listas de candidatos a puestos de elección popular, para que lo que plantean en sus estatutos, en sus programas de gobierno y en campaña electoral sobre la inclusión y la democracia interna, se conviertan en realidades concretas que doten a los partidos de una mayor credibilidad.
5. Promover procesos democráticos de selección y elección de autoridades internas y candidatos a cargos de elección popular. Tomando en consideración las experiencias negativas tenidas en elecciones primarias, es aconsejable promover otro tipo de mecanismos que aporten a la democratización interna de los partidos de la mano con el fortalecimiento de la organización y participación de las bases.
6. Establecer mecanismos que disminuyan las desigualdades entre los partidos políticos generadas por el financiamiento privado, proporcionándoles un mayor financiamiento público que facilite también la sostenibilidad de los partidos en tiempos no electorales. Para el efecto es necesario crear una conciencia en los medios de comunicación social y en la sociedad en general, haciendo ver que la democracia tiene un costo y es a través del financiamiento público a los partidos.

7. Precisar el destino del financiamiento público. Para superar las debilidades de los partidos políticos y revertir su inercia durante los períodos no electorales, un considerable porcentaje de este financiamiento debería ir dirigido a las actividades permanentes de formación, capacitación, comunicación, desarrollo programático y apertura de sedes, entre otras, que tengan por objeto el fortalecimiento institucional de los partidos.
8. Impulsar una normativa más fuerte y rigurosa que limite efectivamente la existencia de aquellos partidos políticos que sin ni siquiera participar en elecciones, sobreviven como tales de manera casi inerte y que no cumplen a cabalidad con lo establecido en la LEPP en cuanto a la organización partidaria, realización de Asambleas, etcétera. Esta normativa, igualmente, serviría para impedir las malas prácticas relacionadas con la venta de este tipo de partidos a otros grupos interesados, que sin necesidad de someterse al proceso de constitución previa de un comité pro formación de partido político conforme a la LEPP traten de constituirse en una nueva organización.
9. Promover las reformas necesarias al Código Penal, mediante las cuales se establezcan los delitos y sanciones electorales que permitan cumplir de manera efectiva las disposiciones de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.
10. Promover la reforma a la Ley de Servicio Civil, en términos de crear un servicio civil independiente y eficiente que garantice, por un lado, la capacidad de implementación efectiva de las políticas diseñadas por el nivel político y que, por el otro, limite los altos niveles de clientelismo que pervierten la institucionalidad de los partidos políticos.
11. Contemplar desde una perspectiva estratégica los términos de una reforma integral y profunda, que vaya más allá de modificaciones puntuales o coyunturales, con el propósito de generar verdaderos impactos positivos sobre el sistema de partidos políticos y sobre el desarrollo institucional de los mismos.



# SEXTA PARTE

## ■ Análisis del régimen de financiamiento de los partidos y las campañas electorales

Alejandro Balsells – Míriam Gramajo  
Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES

### I. Introducción

En mayo de 2004 cobraron vigencia diversas reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Dentro de las mismas sobresalieron las concernientes a dotar de competencia específica al Tribunal Supremo Electoral para controlar y fiscalizar el origen y destino de los fondos privados de las organizaciones políticas. Guatemala fue el último país centroamericano en aprobar una normativa que permitiera establecer ese tipo de supervisión. A la vez, la misma superó el antiguo debate concerniente a si la competencia específica de tal supervisión debía ser confiada a la Contraloría General de Cuentas. El Congreso de la República, el Tribunal Supremo Electoral y el Presidente de la República efectuaron una justa interpretación de los artículos 223 y 17 transitorio de la Constitución Política para concretar el tema, en el sentido de lo sugerido oportunamente en el Acuerdo de Paz relativo a reformas constitucionales y régimen electoral.

La reforma encontró una autoridad electoral que no estaba preparada para asumir con propiedad las nuevas atribuciones que se le asignaban; esto fue evidente en particular en el tema del control y fiscalización del financiamiento partidario. Adicionalmente, el que no se haya establecido un conveniente período de *vacatio legis*, para que todos los involucrados tomaran debido conocimiento de su contenido y en consecuencia adoptaran las previsiones necesarias para su correcto cumplimiento, no contri-

buyó a su efectiva aplicación desde un inicio. Aunado a lo anterior, la falta de una apropiada planificación dio como resultado que el conjunto normativo prácticamente se aplicara hasta el año electoral, al inicio del cual se aprobaron, en forma apresurada, varios reglamentos. La investigación trata de explicar los alcances y efectos que la nueva normativa electoral ha tenido en el régimen de partidos en Guatemala, y sobre todo el escenario sobre el cual la misma debió haberse aplicado. Trata, a la vez, de identificar los aspectos sobre los cuales la labor de las autoridades electorales y de los partidos debe ser mayor; y también analiza el esfuerzo llevado a cabo por el Mirador Electoral en 2007, mediante el monitoreo del gasto electoral en los medios de comunicación, efectuado por Acción Ciudadana.

La reforma electoral tiene, dentro de sus aspectos novedosos, el mérito de haber permitido la creación de mecanismos de fiscalización cruzados con el objeto de establecer un esquema mínimo de prevención de las contravenciones electorales en materia de financiamiento. Las elecciones efectuadas en el año 2007 han sido de las más caras en la historia de Guatemala; en tal virtud, se debe ser exigente para establecer lineamientos claros y precisos que permitan, de aquí en adelante, adoptar mecanismos eficientes de control y fiscalización del monto, origen y destino del dinero que los partidos emplean para el financiamiento de sus actividades permanentes y campañas electorales.

## II. El financiamiento de los partidos políticos en el año 2007

Al aprobar el Decreto 10-04 en mayo del año 2004, el Congreso de la República asignó al Tribunal Supremo Electoral (TSE), de forma expresa, la competencia de fiscalizar el dinero de origen privado que ingresa a las organizaciones políticas. Esta decisión, tomada en un contexto en que la mayoría de países de Latinoamérica ya había aprobado un régimen similar, transforma de forma significativa las labores tradicionales de la autoridad electoral, y supera la discusión concerniente a la supuesta competencia de la Contraloría General de Cuentas en cuanto a tal fiscalización.

Dentro de lo sobresaliente de las elecciones generales de 1999 y 2003 está lo atinente a que el TSE dejó de ser un simple organizador de eventos electorales, para convertirse en un verdadero promotor de la participación cívico electoral. En 2007 su responsabilidad de fiscalizar el financiamiento privado de los partidos políticos y el acceso de los mismos a los medios de comunicación es, sin lugar a dudas, su atribución más significativa. En este sentido, cuatro son los aspectos más novedosos de la reforma electoral en cuanto al régimen de fiscalización del financiamiento partidario electoral: el establecimiento de un límite formal de gastos para la campaña electoral; la fiscalización del financiamiento privado de las organizaciones políticas, mediante la presentación al TSE de diversos informes mensuales, bimestrales y semestrales; el establecimiento de límites de espacio y tiempo para la difusión de propaganda partidaria en los medios de comunicación; y el control sobre lo pautado en los medios versus los reportes que los partidos presentan de lo que habrían gastado en los mismos.

Estos cuatro aspectos no tienen ninguna comparación con el proceso electoral del año 2003, toda vez que la ausencia de normativa específica

en torno al tema impedía que el TSE pudiera conocer los detalles del financiamiento privado de las organizaciones políticas. En contraposición, el financiamiento público sí era objeto de alguna reglamentación, sin que la misma fuera específica, pues se circunscribía a establecer algunos mecanismos de control sobre el destino de dichos fondos.

En función del sistema de partidos políticos que se desee construir o mantener, así deberá ser la instauración del régimen de financiamiento que se adopte. Tanto la historia, como la experiencia comparada, muestran que ambas decisiones deben ser tomadas por los legisladores al momento de analizar en el proceso de reforma lo conveniente al régimen financiero. En Guatemala, no se ha establecido un régimen de financiamiento anticipado para los gastos de campaña, empero, puede ser conveniente poder legislarlo, pero, por otra parte, la inestabilidad institucional de los partidos, la poca democratización interna y sobre todo la ausencia de procedimientos de democracia de los mismos afiliados y por supuesto la inexistencia de asegurar la descentralización de los fondos institucionales en el ámbito en donde el partido tenga organización, motivan a replantear todo el engranaje en sus distintas aristas.

En este orden de ideas resulta oportuno señalar que el sistema y el debate sobre el financiamiento puede caer en un círculo vicioso al establecer, por un lado, la necesidad de fortalecer el financiamiento público, pero por otro, la poca aceptación que tal medida puede representar para el electorado y la ciudadanía en general, conducen a que cada vez más los partidos, de hecho necesiten y requieran más asistencia del financiamiento privado para lograr resultados aceptables en un proceso electoral.

En cuanto al nivel del gasto electoral propiamente dicho, las estimaciones conforme al monitoreo llevado a cabo por Acción Ciudadana

en 2003 y repetido en 2007, evidencian que el mismo no tuvo cambios significativos y que el gasto real en propaganda no sufrió ninguna transformación que deba comentarse. En este sentido, resalta que la estimación del gasto total en propaganda y proselitismo efectuada en el año de 2003 fue de Q488,882,382.00, mientras que la realizada en el 2007 fue de Q469,191,207.12. Por consiguiente, de acuerdo con estas estimaciones hechas a partir de precios de mercado, en 2003 se habría gastado casi veinte millones de quetzales más que cuando ya existía una normativa que permitía algún tipo de fiscalización por parte de la autoridad electoral. Ahora bien, si el período de campaña estaba claramente delimitado, si existía un techo de gasto predeterminado, si se habían establecido límites a la propaganda difundida en medios de comunicación, y si existían procedimientos de control y fiscalización, ¿por qué no se logró crear un efectivo poder disuasivo en torno al excesivo gasto que efectuaron las organizaciones políticas?

Si las estimaciones realizadas por Acción Ciudadana, respecto al gasto que los partidos políticos habrían efectuado durante el denominado período de precampaña, fuesen reales, el mismo podría considerarse ilegal, dado que la propaganda electoral sólo está permitida una vez se haya convocado el proceso. Por otra parte, lo ocurrido durante tal precampaña evidenció la necesidad de dotar al TSE de más instrumentos efectivos para hacer ejecutables sus resoluciones. Es receta tradicional del derecho electoral que al reducir los tiempos de campaña lo que también se busca es que los partidos reduzcan el gasto de propaganda, particularmente en medios de comunicación, que es el rubro que más recursos demanda. Congruente con esta tendencia, la reforma electoral contempló un acortamiento de los plazos —de seis a cuatro meses—; sin embargo, esto dio lugar a un prolongado período de precampaña, durante el cual, según

las estimaciones hechas por Mirador Electoral, el gasto efectuado por todos los partidos habría ascendido a Q193,337,395.00. Independientemente de los recursos que efectivamente se hayan gastado en este período, cuyo monto real se desconoce, lo cierto del caso es que los mismos no estuvieron sujetos al control y fiscalización del órgano electoral, a causa tanto de la falta de una normativa reglamentaria específica como de la debilidad de la autoridad electoral, que permitió el ingreso de financiamiento sin advertir su origen, lo que sí está previsto expresamente en la ley.

Como resultado de la investigación se corroboró que la capacidad institucional del TSE es muy débil. Evidencia de ello es que la ausencia de una planificación adecuada impidió que la normativa de control y fiscalización del financiamiento fuera exigida de forma efectiva. Como ya se mencionó, esta situación también fue resultado, en parte, de que la ley no previó un período de *vacatio legis* efectivo que permitiera crear procesos certeros para su pleno cumplimiento. La autoridad electoral no fue capaz de prever, y mucho menos de controlar, que el gasto de los partidos se efectuara dentro de los límites fijados, a pesar que todos los medios de comunicación, que registraron sus tarifas para transmitir propaganda, debían informar, a diario, sobre los espacios y tiempos empleados por las organizaciones políticas en cada uno. Si bien el gasto en medios de comunicación es un rubro significativo, es quizás uno de los más fáciles de controlar, toda vez que lo publicado en la prensa escrita queda impreso, mientras que lo difundido por radio y televisión puede determinarse mediante una adecuada labor de monitoreo.

Sin embargo, aunque el diseño de la normativa buscaba evitar que los partidos rebasaran el límite de gastos, el TSE no logró este cometido; a la debilidad institucional ya aludida ha-

bría que sumar la inexperiencia en el tema. Es importante reiterar que la estimación del gasto en propaganda monitoreado en medios de comunicación sobrepasa, de forma considerable, el límite de gastos establecido por el TSE conforme los lineamientos legales y que la Inspección General no coadyuvó a ningún proceso de fiscalización financiera o auditaje de medios.

Otro de los aspectos sobresalientes es que, por parte de los propios partidos políticos, existió muy poca fiscalización recíproca. Ninguno presentó denuncias formales sobre eventuales anomalías en los gastos de otras organizaciones, situación que por el contrario es muy común en varios países de la región. Por otra parte, la Unidad de Auditoría Electoral del TSE, acostumbrada a la fiscalización interna de los recursos propios, y que desde 2003 cumple un papel fundamental en la preparación del padrón electoral, también se vio superada por el cúmulo de nuevas actividades que debía llevar a cabo, acerca de las cuales la Inspección General debió jugar un papel más significativo.

Puede advertirse que el régimen de fiscalización del financiamiento de los partidos políticos está en transición, pero que el andamiaje institucional de la autoridad electoral debe fortalecerse en el corto plazo. Esto es imprescindible para superar la crisis que se generó por la falta de capacidad para ejercer a cabalidad las funciones encomendadas, y por no haber dispuesto de eficientes herramientas de planificación que pudieran asegurar el establecimiento de verdaderos mecanismos de control, en un contexto donde la falta de recursos presupuestarios no fue la condición aplicable. El que la autoridad electoral no haya sido capaz de montar un monitoreo de medios, como el que realizó el Mirador Electoral, a pesar que estaba previsto en el reglamento de control y fiscalización de la propaganda electoral, para lo que además pudo disponer de recursos financieros, evidencia la

necesidad de emprender cuanto antes un proceso de modernización en estos ámbitos. Más que un esfuerzo aislado de la autoridad electoral, constituye parte de una decisión de Estado que debe ser sabiamente dirigida por las autoridades competentes.

Sin perjuicio de ello, si bien puede decirse que en esta materia una reforma legislativa no es apremiante, sí lo es una reforma reglamentaria e institucional, puesto que la normativa secundaria ha hecho que el régimen de fiscalización sea más débil de lo que ya está configurado en la Ley Electoral y de Partidos Políticos. La efectividad en el control del financiamiento partidario exige la implementación de diversos medios de verificación. De lo contrario, se corre el riesgo de que dinero producto de transacciones ilícitas influya en decisiones de gobierno. En este contexto, se considera que la decisión de despedir a 15 funcionarios de la Unidad de Auditoría Electoral, ejecutada el 2 de mayo de 2008 por la magistratura que inició sus labores a fines de marzo, fue precipitada e inconveniente para la efectiva ejecución del proceso de control y fiscalización del gasto electoral de los partidos políticos. En efecto, dado que hasta el 6 de mayo vencía el plazo para que las organizaciones políticas que participaron en el proceso electoral del año 2007 presentaran sus respectivos informes financieros anuales, en los que deberían especificar el origen, manejo y aplicación del financiamiento público y privado ejecutado con motivo de su participación en la campaña electoral –debidamente certificados por el contador y representante legal de cada organización y dictaminados por un auditor externo–, era a partir de tal fecha cuando se podría haber efectuado una fiscalización a fondo. Según se tiene entendido, en la actualidad el cronograma original de este proceso ha sido diferido.

Seguramente tal decisión se adoptó no por afán de bloquear la fiscalización sino por falta de conocimiento de la materia, de suyo espe-

cializada. Posiblemente también se desconocía el proceso de capacitación implementado en el ámbito de la Unidad de Auditoría Electoral, que contó con fuerte apoyo de la cooperación internacional a lo largo de más de un año, el que prácticamente se habría desperdiciado. En consecuencia, se considera que para evitar especulaciones que pudieran afectar la credibilidad de la institución, todo lo concerniente al tema debe ser objeto de debate franco y técnico, buscando la necesaria asesoría para prevenir errores como el mencionado. Finalmente, también se considera importante asentar que, a pesar que se intentó por varios medios y vías, el equipo de investigación no pudo acceder al conocimiento de documentación de detalle que se encuentra en el TSE. Dado que esto era imprescindible para comprobar y verificar el funcionamiento efectivo del proceso de control y fiscalización, se concluye que en la práctica existe una resistencia institucional para permitir el acceso a información de carácter público que por su naturaleza debe ser objeto de monitoreo ciudadano.

### III. Conclusiones específicas

1. La reforma electoral incluyó aspectos que modernizaron el régimen electoral guatemalteco, particularmente en lo que respecta al régimen de control y fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas. Sin embargo, la emisión y aplicación de disposiciones desordenadas no permitieron institucionalizar los procesos en los momentos oportunos.
2. El TSE tardó un considerable período de tiempo en emitir el reglamento relativo al control y fiscalización del financiamiento público y privado de las organizaciones políticas. Adicionalmente, se estima que al remitir a un instructivo los plazos de presentación de informes debilitó la efectividad del mismo.
3. En cuanto al régimen de financiamiento privado, se evidencia la necesidad de modificar la normativa concerniente al establecimiento de límites a los gastos de campaña, atendiendo a la naturaleza y alcances de las distintas campañas que se efectúan para puestos de elección popular. Tales límites no deben responder a un parámetro fijo, correspondiendo a la autoridad electoral la responsabilidad de establecerlos de conformidad con diversos parámetros objetivos debida y oportunamente determinados. Para que la fiscalización y control de este financiamiento sea más efectiva, es imprescindible contar con un adecuado régimen de sanciones.
4. Es imprescindible efectuar un ajuste y perfeccionamiento de todos los cuerpos normativos reglamentarios relacionados con el régimen de control y fiscalización del financiamiento partidario, a partir de las lecciones aprendidas durante el proceso electoral 2007, con el objeto de hacerlos congruentes y efectivos.
5. De conformidad con la información general disponible, la mayoría de organizaciones políticas que participaron en el proceso electoral 2007 cumplieron formalmente, en cuanto a contenidos y plazos, con entregar a la Unidad de Auditoría Electoral del TSE los informes y documentos exigidos por los respectivos reglamentos de control y fiscalización.
6. La normativa relacionada con el régimen de control y fiscalización del financiamiento partidario encierra compromisos que deben afrontarse no sólo desde un ámbito presupuestario, sino que sobre todo desde

un empeño institucional sin precedentes en el seno del organismo electoral.

7. Con el propósito de corregir y superar situaciones ambiguas por no estar debidamente precisadas ni en la ley ni en los reglamentos, todo lo relativo a la precampaña, particularmente lo relacionado con el gasto que la misma genera, debe regularse específicamente. En este sentido, se considera que es conveniente establecer que lo gastado dentro de ella en concepto de propaganda electoral y llamamiento al voto se computará como parte del gasto genérico de campaña.
8. El monitoreo del gasto de campaña en medios de comunicación masiva en el proceso electoral 2007, realizado por Acción Ciudadana para el Mirador Electoral, deja al descubierto grandes debilidades del proceso de fiscalización efectuado por el TSE y, sobre todo, evidencia la necesidad de que conforme la ley la Inspección General se sume al esfuerzo de fiscalización.
9. Si bien la Ley Electoral y de Partidos Políticos contiene algunas sanciones, por demás vagas, el carácter único y sistémico del régimen jurídico guatemalteco permite que el TSE pueda aplicar la normativa esencial para hacer eficaz el cumplimiento de sus resoluciones.

#### **IV. Áreas estratégicas de interés para la reforma electoral**

Como resultado de la investigación se han identificado las siguientes áreas prioritarias de atención:

##### *Por parte del Congreso de la República*

11. Regular lo concerniente a los gastos de precampaña.
12. Rescatar la normativa original relativa a que el límite de gastos sea modificable y no estático, como está previsto actualmente en

la LEPP, así como fijar límites de gastos por campaña específica y no de forma genérica.

13. Establecer un marco de sanciones efectivo.

En la investigación se concluye que los gastos efectuados durante el período de precampaña que estén directamente relacionados con la difusión de propaganda electoral y apelación al voto a favor de un candidato son ilegales. En virtud que los partidos son instituciones de Derecho público, sólo pueden hacer aquello que está previsto de forma expresa en la norma. Por consiguiente, con el objeto de hacer más atendible los criterios de custodia del proceso electoral por parte de las autoridades electorales, es necesario que se establezca con claridad que toda propaganda electoral efectuada fuera del correspondiente proceso es ilegal, dejando a salvo la regulación que en torno de elecciones primarias debe existir. Respecto del límite de gastos, las normas de armonización de la LEPP, contenidas en el Decreto 35-06, suprimieron la facultad que el Decreto 10-04 otorgaba al TSE y los partidos políticos para modificar de común acuerdo tal límite. Por consiguiente, se considera conveniente restablecer tal facultad, toda vez que es evidente que el mismo debe ser objeto de ajustes.

Desde que el TSE hizo uso del derecho de iniciativa de ley que le compete para proponer reformas a la LEPP, contempló la necesidad de establecer límites de gastos según la elección de que se trate, las que agrupó en tres: 1) Elección de Presidente y Vicepresidente, diputados por lista nacional y al Parlamento Centroamericano; 2) elección de disputados distritales; y 3) elección de corporaciones municipales. Sin embargo, en la actualidad sólo se establece un límite genérico por campaña, sin establecer ámbitos geográficos específicos (p.e. nacional, distrital y municipal) e implícitamente se establece otro para las elecciones municipales cuando los candidatos son pos-

tulados por comités cívicos electorales. En consecuencia, es conveniente reformar esta normativa si en realidad se pretende que los candidatos no manejen recursos de forma directa. Por último, el régimen de sanciones es cuasi nulo y las mismas, cuando existen, son excesivamente débiles y escasas. Asimismo el tema del financiamiento debe ser tratado en concordancia con el esquema del sistema de partidos políticos, con el objeto de hacer el debate congruente y técnicamente aceptable.

*Por parte del Tribunal Supremo Electoral*

14. Dotar a la Auditoría Electoral y a la Inspección General de marcos normativos y procedimientos institucionales que posibiliten el efectivo cumplimiento de la función básica de control y fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas, atribuida al TSE en el primer párrafo del artículo 21 de la LEPP.
15. Reformar, a partir de las lecciones aprendidas con motivo del proceso electoral de 2007, los reglamentos relativos al control y fiscalización del financiamiento partidario público y privado, y de propaganda electoral y asegurar el papel de la Inspección General en el proceso de monitoreo.
16. Dar la máxima publicidad, en aplicación de los principios de transparencia y rendición de cuentas, a todos los actos que adopte en el ámbito del régimen del financiamiento partidario, facilitando además el libre acceso a toda la información relacionada con tal régimen, para fines de fiscalización ciudadana e investigación académica.

La investigación pudo evidenciar que en la actualidad la Auditoría Electoral no cuenta con el suficiente recurso humano especializado, indispensable para ejercer sus funciones a plenitud y hacer frente a sus obligaciones.

A la vez tampoco dispone de las herramientas institucionales modernas que le permitirían llevar a cabo una fiscalización preventiva. Por consiguiente, se considera que la actual magistratura debe promover la capacitación y especialización del personal de la Unidad, así como prestar especial atención al diseño y establecimiento de procedimientos que tiendan a hacer permanentes los procesos que la reforma electoral exige. La investigación también evidenció que las normas reglamentarias y las contenidas en el instructivo de aplicación del régimen de financiamiento son insuficientes para efectuar una efectiva fiscalización. En tal virtud, se recomienda que la autoridad electoral lidere un proceso de reforma sustantivo de las normas que corresponden al ámbito de sus competencias, con el objeto de hacerlo congruente y ejecutable.

*Por parte de los partidos políticos*

Avanzar de manera sistemática en sus procesos y esfuerzos de desarrollo institucional, y en particular transparentar y rendir cuentas acerca del monto, origen y destino de los recursos, públicos y privados, que reciban para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña electoral, con el fin de atender tanto la normativa de control y fiscalización que realiza el TSE como la auditoría ciudadana. De acuerdo con diversas constataciones de la investigación, todo indica que la mayoría de partidos políticos no tuvieron, por lo menos al inicio de la puesta en vigor del proceso de control y fiscalización, plena conciencia y conocimiento especializado de todas las implicaciones legales, administrativas y contables, incluso políticas, que el nuevo régimen les exigía. Prácticamente, se trataba de transitar de un estado de informalidad y casi nula rendición de cuentas a uno de formalidad, de aplicación de normas precisas, de planificación de procesos, de designación de

responsables, de cumplimiento de plazos, de establecimiento de procedimientos de comprobación de ingresos y egresos, dinerarios y no dinerarios, y de controles internos, entre otras adecuaciones. Por lo tanto, a partir de las lecciones aprendidas, de los aciertos y deficiencias que se experimentaron, es apremiante que las autoridades correspondientes y sus órganos de fiscalización financiera asuman el compromiso institucional de desarrollar y hacer eficientes los procedimientos establecidos en la ley y sus reglamentos, facilitando así el debido proceso de control y fiscalización.

Es evidente que la ausencia de procedimientos internos de control, por parte de los propios partidos, permitió que durante todo el proceso electoral 2007 ninguno haya presentado denuncias respecto de anomalías en el régimen de financiamiento cometidas por organizaciones adversarias, como ocurre de forma común en otros países del área.

#### *Publicidad del debate*

La Ley Electoral y de Partidos Políticos es, quizás el cuerpo legislativo que más se ha sometido a discusión con diversos sectores sociales, ciudadanos y políticos. Han sido múltiples las convocatorias e iniciativas en torno de propuestas de modificación del régimen. Sin embargo, en esta ocasión se recomienda que se prioricen los aspectos susceptibles de ser regulados o modificaciones legislativamente, con el fin de evitar el riesgo de repetir largos procesos de debate parlamentario que no ha sabido responder a los diversos momentos políticos que el país tuvo que afrontar. En síntesis, el debate debe ser abierto y público, pero con campos de acción debidamente acotados, con el objeto de facilitar, durante el primer año de esta legislatura, la adopción de las decisiones más importantes respecto del tema. Así se impedirá que la proximidad de una nueva campaña electoral distorsione los acuerdos sobre lo que debe y puede reformarse.

# SÉPTIMA PARTE

## ■ Análisis del papel de los periodistas, los medios y las encuestas en las elecciones de 2007

*Gustavo Berganza - Silvia Sánchez - Carmen Castilla  
Desarrollo, Organización, Servicios, Estudios Socioculturales - DOSES*

### I. Introducción

El presente documento es un resumen de los hallazgos encontrados al estudiar el papel de los medios de comunicación en el proceso electoral 2007. Las finalidades de este trabajo son:

a) Dar un panorama sobre cómo se realizó la cobertura electoral por parte de los medios informativos, para identificar si hubo sesgos en la misma y determinar el papel que pudieron haber tenido las preferencias e intereses de reporteros, editores, jefes de redacción, directores, dueños y anunciantes de medios informativos en condicionar la ecuanimidad y objetividad de la misma; b) Describir y analizar cómo es percibido por la ciudadanía el papel de los medios informativos en la cobertura electoral y establecer si las personas perciben insuficiencias o sesgos en ésta; y c) Presentar una exposición de cómo son percibidas las encuestas de opinión comisionadas y divulgadas por los medios informativos y tratar de establecer su utilidad para el votante y la influencia que se les atribuye en las decisiones electorales.

Para poder abordar estos objetivos, el estudio se dividió también en tres partes: en primer lugar se analizó a través de encuestas, la percepción de los productores de la información: los periodistas, en cuanto a las formas en que desarrollaron su trabajo durante el proceso electoral y, así, determinar si ellos o ellas identificaron alguna presión a la hora de desarrollar su trabajo. La segunda parte consistió en realizar un análisis

cualitativo y cuantitativo de las piezas periodísticas publicadas en los procesos electorales 2003 y 2007 para determinar si los medios de comunicación tuvieron algún tipo de sesgo en cuanto a la información publicada. Finalmente, se analizó a través de encuestas, las percepciones de quienes leen la información y de cómo creen que esta información y las encuestas publicadas les influyen a la hora de tomar decisiones electorales. Al incluir estos tres componentes se hizo un análisis integral que pretende dar una visión más completa de la actuación de los medios de comunicación en el proceso electoral y cómo influyen en los y las lectoras a la hora de tomar decisiones.

### II. Condiciones de producción de la información electoral: Las percepciones de los periodistas

La sola lectura de los textos informativos no permite establecer las limitaciones que rodearon su elaboración y que tienen incidencia en la manera como los significados fueron codificados en el lenguaje periodístico. Para establecer esas circunstancias es necesario ir directamente a quienes lo produjeron, para inquirir con ellos y ellas sobre los aspectos que pudieron haber influido para que las informaciones y comentarios fueran elaboradas de una manera específica. Esta investigación, adicional al análisis textual, puede también establecer las limitaciones que se impusieron sobre los periodistas. Limitaciones que pueden ser internas, originadas dentro de los medios

informativos o externas, ocasionadas por actores ajenos los medios informativos.

Los resultados han sido obtenidos mediante una encuesta, cuyo cuestionario fue aplicado a 68 periodistas de los principales medios informativos de proyección nacional que cubrieron las elecciones. Los medios cuyos periodistas fueron entrevistados son: Escritos: *Prensa Libre*, *Siglo Veintiuno*, *el Periódico*, *Nuestro Diario* y *La Hora*. Radiales: *Emisoras Unidas*, *Radio Punto*, *Radio Nuevo Mundo* y *Radio Sonora*. Televisivos: *Guatevisión*, *Telecentro-Trece*, *Telediario* y *Notisiete*. El levantamiento de la información se realizó del 5 de abril al 19 de mayo de 2008. Los entrevistados fueron exclusivamente reporteros, hombres y mujeres, que tuvieron participación en la cobertura de las elecciones de 2007. Se decidió incluir cinco entrevistados por medio, con excepción de *Nuestro Diario* y el *Diario de Centro América* donde solamente fueron cuatro quienes realizaron la cobertura del proceso electoral.

### 1. Criterios para elección de fuentes

Entre las fuentes que los periodistas consultan están los analistas y centros de análisis, los voceros de las instituciones y ministerios, los funcionarios públicos y ex funcionarios, las asociaciones gremiales y sociales, los organismos internacionales, las universidades y sus fuentes documentales y, en el menor de los casos, al ciudadano común. Las principales razones por las cuales los periodistas frecuentan una determinada fuente son, en primer lugar, el conocimiento del tema y, en segundo, la posibilidad que tienen de acceder a ella con facilidad. El hecho que exista predilección por una fuente de parte del medio o simpatía personal de parte de los periodistas no es una razón que sea aducida para preferirla. Al preguntarle a los reporteros participantes en el estudio si su medio tiene alguna política

tácita o explícita para acudir preferentemente a determinadas fuentes en la cobertura política, el 63% respondieron que no, en tanto que 37% indicó que sí. No obstante no haber preferencia para las coberturas, los reporteros sí perciben limitaciones al acceso de fuentes. En este aspecto, son los reporteros de televisión los que más señalan esta característica.

### 2. Limitaciones temáticas

Es en la televisión en donde los reporteros señalan más limitaciones para coberturas. El 55% de teleperiodistas dijo percibir que en sus medios hay temas que se excluyen de la cobertura política. En este sentido, en el medio en el que los reporteros perciben más amplitud de contenidos es la radio. El 55% de radioperiodistas respondieron que en su medio no había tema alguno vedado. Las cifras son bastante similares para la prensa escrita: 54%. El inventario de temas vedados abarca grupos de extrema izquierda, derechos humanos, reivindicaciones campesinas, críticas a las organizaciones gremiales de patronos y monopolios.

Al hablar del clima prevaleciente en la redacción, sobre todo en lo relativo a instrucciones recibidas de sus superiores, que tendieran a limitar la cobertura de las elecciones, el 79% negó que éstas se hubiesen producido en el medio para el que trabajan. En este sentido, debe hacerse notar que fueron los reporteros de medios televisados los que dijeron haber recibido instrucciones que limitaron su trabajo. Al evaluar la actitud de sus superiores –jefes de redacción, editores, directores– seis de cada diez reporteros considera que no hubo una toma de partido de parte de éstos hacia ningún candidato en particular. No obstante, la cifra de quienes sí percibieron partidismo en superiores es bastante alta: cuatro de cada diez. Al desglosarse los datos por modalidad de medio, son los reporteros de prensa impresa en donde

se registra un mayor porcentaje de jefes y superiores. En estos medios fue donde más se tuvo la percepción de inclinaciones de los editores y jefes hacia alguno de los candidatos: 54%. En la radio, 70% de los reporteros indicaron que en su emisora no hubo inclinación para ninguno de los candidatos. En la televisión la cifra desciende a 60% pero es todavía superior a la de la prensa impresa.

Ahora bien, ¿se reflejó esta inclinación en la cobertura de cada medio? Las cifras parecen indicar que no fue un factor que provocara sesgo dentro de la televisión y la radio. En el caso de los medios impresos, las cifras son menos contundentes. ¿Cómo se cristalizó esa simpatía del superior en la cobertura periodística? Fundamentalmente, añadiendo más voces que eran opuestas o críticas a los puntos de vista expresados por el o los candidatos por los que no simpatizaba el superior de los reporteros y, en segundo lugar, dándole más espacio a los candidatos afines. En cuanto al nivel jerárquico en el que se percibió favoritismo, es interesante notar que es la dirección de los medios impresos hacia donde más apunta el señalamiento de los periodistas seguido de colegas reporteros. En este sentido, parece haber una actitud más proclive hacia la crítica de sus medios de parte de quienes laboran en la prensa impresa.

En términos de asignación de espacio o tiempo o posición dentro de las publicaciones o emisiones, ocho de cada diez reporteros afirman que no hubo órdenes para favorecer a candidato alguno. Es decir, en la mayoría de los casos privó un criterio periodístico profesional, más que las simpatías de los superiores, para asignar tiempos y espacios y decidir la posición de las notas relativas a cada candidato.

En cuanto a los candidatos por los que se percibió preferencia dentro de los medios, para darles una cobertura preferencial, los periodistas mencionan cinco nombres: Otto Pérez Moli-

na, Álvaro Colom, Alejandro Giammattei, Rigoberta Menchú, Eduardo Suger y Luis Rabbé. Estos nombres coinciden con los candidatos que encabezaron las encuestas de preferencia de voto. No aparece mencionado Mario Estrada. En cuanto a agentes externos que pudieran haber ejercido presiones para condicionar la cobertura, éstos no parecen haber sido un problema para los periodistas. Casi siete de cada diez los descarta. No hay un agente externo que prevalezca como fuente de presiones sobre los periodistas. Se mencionan con más frecuencia a los partidos políticos, los amigos del dueño o dueños del medio y los anunciantes. Factores amenazantes como el crimen organizado o el narcotráfico, que suelen aparecer como agentes que impiden el desarrollo de la institucionalidad política guatemalteca y que disputan al Estado el monopolio de la violencia, no aparecen entre las preocupaciones de los reporteros que cubrieron las elecciones.

El ambiente en el que se desarrolló la cobertura puede calificarse como no hostil para los reporteros. La mayoría de los reporteros dijo no haber sido objeto de amenazas, intimidaciones ni agresiones físicas. Los periodistas que sí dijeron haber recibido intimidaciones situaron su origen en los partidos políticos, en los militantes y simpatizantes de candidatos y en magistrados del Tribunal Supremo Electoral. Los reporteros calificaron el ambiente prevaleciente en el medio respecto de la campaña electoral. Tomando como referencia una escala de 1 a 10, donde 1 significa ausencia total de libertad para trabajar las notas (regaños, censura, etc.) y 10 significa libertad total. La mayoría calificó entre 5 y 10, siendo 10 el más significativo de la muestra en prensa escrita 36% y radio, con el 50%.

Usando otra vez la misma escala, se pidió a los periodistas que calificaran la cobertura realizada por el medio en las pasadas elecciones. El número correspondería a total sesgo hacia algún

candidato en particular y 10 el ideal del equilibrio informativo y neutralidad. Los resultados significativos quedaron entre 5 y 10, con la constante más elevada nuevamente entre 8 y 10, para prensa escrita 25% y radio 40%. Seis de cada diez periodistas afirmaron que la cobertura realizada por sus medios respecto de las encuestas fue neutral. En este sentido, vale la pena mencionar que hubo un 22% que se abstuvo de emitir un juicio. Se les consultó cómo calificarían en términos generales las encuestas que publicó su medio. El mayor porcentaje correspondió al No sabe/No responde: 41%. Solamente un 9% las describió como parcializadas.

### III. Los medios informativos en las elecciones de 2003 y 2007

#### 1. El proceso electoral 2003

En el 2003 los candidatos más mencionados en los medios informativos fueron Efraín Ríos Montt y su partido el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), que ejercía el gobierno y tenía la mayoría en el Congreso. El mayor volumen de información alusiva al FRG fue adversa y generalmente proveniente de los medios escritos y radiales. Los medios televisivos (exceptuando *Guatevisión*) guardaron un poco de distancia que incluso podría traducirse en apoyo. La información que tenía como sujeto al FRG lo vinculaba con críticas a la gestión gubernamental. Ríos recibió atención por su inscripción como candidato y los problemas que esta inscripción generó. El segundo más mencionado por todos los medios fue Oscar Berger, pero en este caso la cobertura fue completamente diferente, ya que a éste se le apoyó abiertamente. Los medios pusieron especial atención a su salida del Partido de Avanzada Nacional (PAN), para unirse a la Gran Alianza Nacional (GAN) y a su operación y recuperación al final de la campaña. La información que hablaba de Berger tuvo mayo-

res espacios o tiempos, mejores fotos e incluso el uso de adjetivos calificativos positivos.

Con Álvaro Colom la cobertura se dio de dos maneras: fue favorable en cuanto el candidato estuvo en contra del FRG y Ríos Montt y en contra en cuanto atacó a Berger. En este proceso electoral se detectó que los candidatos únicamente recibieron atención cuando ocuparon los primeros lugares en las encuestas de opinión. La cobertura mediática en el 2003 fue sistemáticamente sesgada en contra del FRG y su candidato Efraín Ríos Montt y abiertamente favorable a Oscar Berger.

#### 2. Proceso electoral 2007

En el caso del proceso electoral 2007, la cobertura se limitó a dar seguimiento a quienes ocuparon los primeros lugares en las encuestas. Se relegó a casi diez candidatos de la atención mediática de este tipo. La atención se dio mayoritariamente a Álvaro Colom y Otto Pérez Molina. En la segunda vuelta Colom recibió 1,214 menciones mientras que Pérez 1,147. Aunque pareciera que los medios favorecieron a Colom (tiene 67 menciones más) esta impresión se desecha si se considera que la última semana de monitoreo incluyó las notas en las que se confirmó su victoria y, por tanto, recibió toda la atención mediática. Para determinar sesgos mediáticos se observó el tono general de las publicaciones. Se les calificó a las notas como positiva o negativa dependiendo de la valoración a favor o en contra que se hizo de cada candidato. De esa cuenta, eran positivas cuando en ellas predominaron las voces (tanto de quien redacta como de las fuentes que cita) que apoyan o hablan positivamente del candidato o de los argumentos que éste externa. Es negativa cuando predominan las críticas.

El monitoreo mostró que en la primera vuelta, la televisión abierta (*Notisiete*, *Telecentro* y *Teledia-*

rio) y el grupo *Prensa Libre* (*Guatevisión*, *Nuestro Diario* y *Prensa Libre*) usaron en forma global más valoraciones positivas para los candidatos. El grupo Corporación de Noticias (*Al Día* y *Siglo Veintiuno*) y *el Periódico* coincidieron en dar el mismo número de menciones a Álvaro Colom y Otto Pérez. Luis Rabbé (en TV abierta), Otto Pérez (en grupo *Prensa Libre*) y Eduardo Suger (en *el Periódico*) recibieron el mayor número de piezas positivas. Al hacer una sumatoria de todos los grupos noticiosos Álvaro Colom y Otto Pérez recibieron exactamente el mismo número de menciones (118), el segundo lugar lo tuvo Alejandro Giammattei con 97 y el tercero Rigoberta Menchú con 85. Mario Estrada fue quien menos recibió este tipo de menciones (30).

En este caso se puede encontrar sesgo en los medios de TV abierta a favor de Luis Rabbé. Esto se puede afirmar si observa que fue él quien más valoraciones positivas recibió las cuales fueron otorgadas específicamente por *Notisiete* y *Telediario*. Esta tendencia se corrobora con el número total de menciones. Ambos medios le mencionaron más que a cualquier otro candidato. En la segunda vuelta nuevamente el grupo *Prensa Libre* y la TV abierta usaron más estas valoraciones. En todos los casos favorecieron más a Colom aunque la diferencia no es muy significativa, sólo en el grupo *Prensa Libre* se marcó más. Al ver las notas de signo negativo, la TV abierta prácticamente no usó este recurso. Aún así, se nota que el mayor número de menciones negativas las recibió Colom (263). Pérez fue el segundo más mencionado en forma negativa (237), el tercero Giammattei (126) y la cuarta Menchú (110). Rabbé y Estrada recibieron el mismo número (32). Si comparamos con las notas de signo positivo ninguno de los candidatos obtuvo más de éstas que de las negativas. Colom, por ejemplo, tuvo 151 notas negativas más, Pérez 119, Giammattei 29, Menchú 25, Rabbé 22 y Estrada 2.

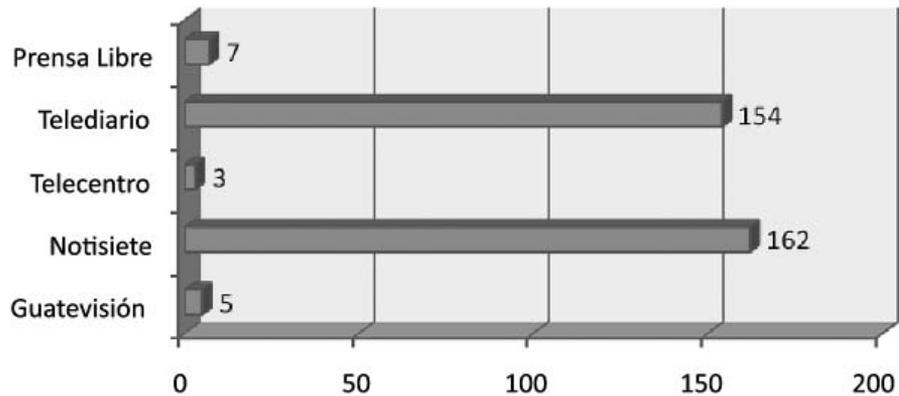
En la segunda vuelta Pérez recibió más notas negativas. El grupo *Corporación de Noticias* fue el único que le dio más de este tipo de notas a Colom. Al comparar con las positivas Pérez recibió 99 notas negativas más, mientras que Colom recibió 8. Con lo que nuevamente se comprueba el intento de los medios de contrarrestar con unas y otras valoraciones la tendencia a apoyar a un determinado candidato.

### 3. *Propaganda disfrazada de información: los infomerciales*

Un infomercial surge cuando los géneros periodísticos son utilizados con la finalidad de “vender” las cualidades de un candidato, servicio u objeto. En algunos casos, estos materiales propagandísticos y publicitarios se difunden como “Campo pagado” lo que permite al público conocer su naturaleza comercial o propagandística. El problema es cuando los medios no advierten a sus usuarios sobre este tipo de información y la presentan como producción del medio, cuando en realidad los textos, grabaciones de sonido o videos han sido producidos por una agencia de publicidad o por el mismo partido político. Se puede decir entonces, que un infomercial es publicidad disfrazada de información. Muestran exclusivamente aspectos positivos de la persona o idea a la que se refieren. Estos aspectos positivos son magnificados y no siempre son verdaderos. En estas producciones, generalmente, predominan la música y los colores del partido y las narraciones son diferentes a las hechas por el medio, es decir, no son los presentadores del medio los que hablan.

En el monitoreo del 2003 se detectó el uso de este tipo de recurso. Por ello, en el 2007 se sistematizó su observación y se encontraron infomerciales en su mayoría en la televisión, pero también algunos en medios escritos. En la primera vuelta se usó más este recurso. La gráfica 1 muestra el total de infomerciales publicados.

**Gráfica 1**  
**Infomerciales (primera vuelta)**  
**Todos los medios, del 1 de junio al 13 de septiembre**

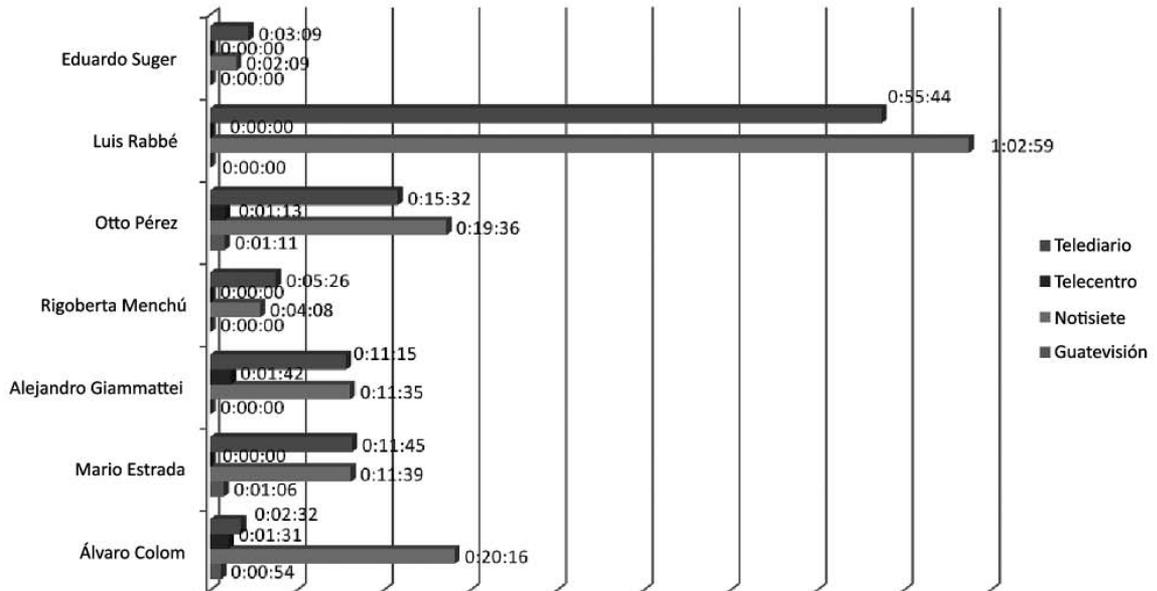


Aparentemente, se recurrió a los infomerciales con una triple finalidad: la primera para darle más credibilidad a mensajes propagandísticos; la segunda, para evadir los límites establecidos a los gastos de la campaña y la tercera, permitir a los medios otorgar espacio y tiempo gratuito a candidatos sin necesidad de que los partidos lo declaren en sus informes como contribución onerosa. En tiempo total de transmisión *Notisiete* empleó 2 horas y 43 segundos en infomerciales que según sus tarifas a agosto del 2007 equivale a Q386,072.00. *Telediario* empleó 1 hora 33 minutos y 38 segundos que equivale a Q383,824.00. Como muestra la gráfica 22, este tiempo favoreció a Luis Rabbé (1:58:43), Otto Pérez (0:37:32), Álvaro Colom (0:25:13), Alejandro Giammattei (0:24:32) y Mario Estrada (0:24:30), respectivamente. (Gráfica 2)

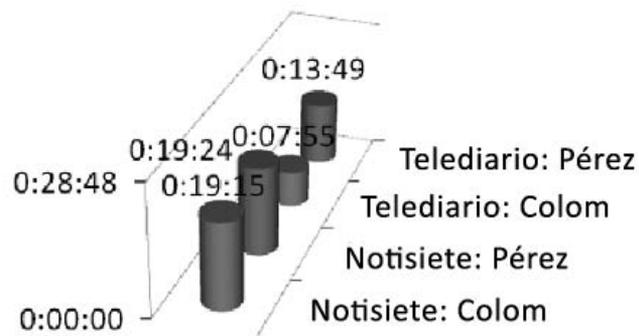
Para la segunda vuelta, ni *Prensa Libre*, ni *Guatevisión*, ni *Telecentro* usaron este recurso. Los tiempos utilizados por Colom y Pérez disminuyeron tal como lo muestra la gráfica 3. En este caso *Notisiete* fue el noticiero que más infomerciales publicó.

Los infomerciales son un engaño a la ciudadanía y dadas las nuevas regulaciones que norman las campañas electorales, son una manera de eludir los topes de campaña y de promover la opacidad en el gasto electoral. Además, al ser presentados como información legítima, contribuyen a dar una visión errada de las normas éticas y técnicas dentro de las que funciona la profesión periodística.

**Gráfica 2**  
 Infomerciales, candidatos  
 Tiempo en minutos y segundos (primera vuelta)  
 del 1 de junio al 13 de septiembre



**Gráfica 3**  
 Infomerciales, candidatos  
 Tiempo en minutos y segundos (segunda vuelta)  
 Del 14 de septiembre al 8 de noviembre 2007



#### **IV. La relevancia e influencia de los medios: Percepciones de la ciudadanía**

Los medios son las instituciones que los guatemaltecos califican mejor, en cuanto a la manera como desarrollan su función en la sociedad. Instituciones que forman parte del sistema político y electoral, como la Presidencia, el Congreso de la República, el Organismo Judicial en sus diversos componentes y los partidos políticos son juzgados muy por debajo de instituciones no estatales ni electorales. La fuente principal de información sobre lo que sucede en el país en general y en la política, en particular, la constituye la televisión y, en segundo lugar, aunque bastante alejados, la radio y la prensa impresa. Internet tiene una presencia marginal como vehículo informativo. Al hacer más específica la pregunta y centrarla en los candidatos presidenciales, continúa prevaleciendo el rol dominante de la televisión y el papel marginal de actividades como los mítines.

En general, los guatemaltecos tienen una valoración positiva de los medios. Los perciben como proveedores abundantes de información útil, objetiva/cabal acerca de los candidatos, sus propuestas y el curso del proceso electoral en general. El flujo de información sobre candidatos y partidos fue percibido mayoritariamente como suficiente o mucho. La apreciación se mantiene dentro del rango positivo cuando se refiere al volumen de información que se difundió respecto del candidato de los entrevistados.

La información sobre partidos candidatos y planes de gobierno fue evaluada como útil por la mayoría de los encuestados. Los juicios negativos son minoría. La percepción de los entrevistados cuando evalúan la objetividad y el balance en la cobertura de las elecciones en general y de sus candidatos en particular, es que sus candidatos fueron tratados de forma neutral o positiva. La gran mayoría, 64.1%, percibe algún nivel de

influencia de la información que leyeron, vieron o escucharon en los medios sobre candidatos en su decisión electoral personal. El medio al que se percibe como el más influyente en las decisiones político-electorales es la televisión, seguido muy de lejos por los medios impresos. No parece haber críticas hacia los medios por su desempeño en la cobertura del proceso electoral. Hay una cifra que casi puede denotar unanimidad, 92.4%, al expresar conformidad con la manera como los medios cubrieron las elecciones.

#### **V. Las encuestas y las decisiones electorales**

La mayoría de los entrevistados para este estudio dijo haber leído, escuchado o visto noticias sobre las encuestas. El número de personas que no accedió a este tipo de información es verdaderamente marginal, 6.3%. La mayoría de las personas, casi siete de cada diez, las percibieron como objetivas o cabales. En términos del nivel de objetividad o de ausencia de ésta, el 17.5% las evalúan como poco o nada objetivas frente a 53.2% que las juzga como objetivas y muy objetivas. Una minoría muy significativa, 46.1%, afirma que las encuestas no le ayudaron nada a la hora de decidir por quién votar. Uno de cada tres guatemaltecos afirma que si le ayudó en alguna medida y el 19.9% dijo que sí le ayudaron mucho. En términos de influencia, los guatemaltecos afirman que las encuestas no influenciaron su voto.

En términos generales, de acuerdo con las percepciones recogidas, no puede descartarse de plano que las encuestas sean irrelevantes en las valoraciones que hacen los electores a la hora de decidir su voto. Su influencia puede darse en forma de instrumento utilizado para decidir el voto, lo cual implica un ejercicio analítico y valorativo de la información que transmiten o simplemente como una fuerza que empuja a

votar. Otra de las posibilidades de incidir de las encuestas puede producirse cuando los electores, al ver que un candidato es descrito como muy popular o encabezando los sondeos de intención de voto, decidan inclinarse a favor de éste. Los guatemaltecos consideran que cuando una encuesta presenta a un candidato con pocas preferencias de votos, esto le perjudica porque le hace perder votos. Y en términos del efecto que la pérdida de popularidad de algunos candidatos puede tener en la suma de apoyos hacia quien encabeza las preferencias electorales, cuatro de cada diez guatemaltecos dicen que quienes apoyan al candidato débil se cambian al puntero, la mitad afirma que el apoyo se mantiene, lo cual implica que las encuestas no influyen y 11.8% dicen que esto es motivo para no acudir a las urnas. Por último, la mayoría de los entrevistados se opone a prohibir la realización y publicación de encuestas un mes antes de las elecciones. En este sentido, la opinión está bastante definida, porque el porcentaje de quienes se manifiestan indiferentes es apenas del 20%.

## VI. Conclusiones específicas

### 1. *Conclusiones de las percepciones de los periodistas*

La mayoría de los 68 periodistas que participaron en el estudio, un grupo que si bien no es representativo en términos estadísticos porque no constituye una muestra del total de reporteros que labora en los medios de comunicación nacionales, no percibió limitaciones a la cobertura que realizaron de las elecciones de 2007. En los casos que se menciona inclinación de sus superiores hacia algún candidato o candidatos en particular, esta simpatía no se trasladó a la producción de las informaciones como tampoco estimuló enfocar la cobertura electoral hacia algún candidato en particular. El resultado confirma que al menos desde la óptica de los periodistas no se produce una relación orgánica

de anunciantes y medios. Si bien es cierto hay presiones para orientar la cobertura, de parte de anunciantes, políticos y amigos de los dueños hacia un determinado candidato, el trabajo de los reporteros es descrito por éstos como relativamente autónomo. Los postulados de la corriente que se centra en la economía política de los medios no encuentran fundamento en el ámbito guatemalteco, ya que, según los periodistas, los medios para los que laboran parecen no fungir como correa de transmisión de los mensajes generados en el sector económico dominante.

En relación con las encuestas y su difusión, los periodistas que laboran en medios que realizaron estos sondeos de preferencias electorales no consideran que se haya manipulado la interpretación. En general, la valoración de los reporteros hacia las encuestas tiene más respuestas en los calificativos de “objetiva” y “profesional”. Es interesante que el narcotráfico y el crimen organizado, dos de los factores que más son mencionados en las narrativas periodísticas y en análisis políticos y académicos, como dos grandes problemas nacionales y que se perciben como corruptores del sistema político electoral, no hayan sido mencionados entre las amenazas externas que pudieron haber condicionado la cobertura electoral. Es muy probable que esta percepción se deba a que la totalidad de los entrevistados resida y trabaje en la capital y sus áreas de influencia, en donde el narcotráfico, a diferencia de lo que sí acontece en los departamentos, no ejerza presiones sobre los periodistas.

No deja de ser preocupante que los magistrados del Tribunal Supremo Electoral sean descritos como actores que manifestaron actitudes y conductas hostiles hacia los periodistas. Otras fuentes hostiles fueron los activistas de partidos políticos. Se determina por los resultados que no hubo fuentes preferenciales en la cobertura y que en el mayor de los casos se consultó

a fuentes con dominio de los temas políticos. El clima general prevaleciente en los medios durante la campaña electoral fue neutral. En suma, el clima en general según los periodistas fue neutral y no se percibieron amenazas o presiones dentro o fuera de los medios que pudieran haber limitado la cobertura u orientarla de manera sostenida hacia o en contra de algún candidato. En este sentido, las percepciones de los periodistas acerca de su trabajo y de lo que de éste se reflejó en las noticias difundidas por los medios para los que laboran coinciden con las del público en general y con las valoraciones producidas por el análisis de contenido, componentes ambos de esta investigación. En este sentido, debe hacerse notar que si bien no hubo mandatos de sesgo, los periodistas confirman que se produjo exclusiones, porque la cobertura se centró en los postulantes que encabezaban las encuestas, con lo cual prácticamente se invisibilizó a quienes puntuaban bajo en las preferencias electorales.

## **2. Conclusiones en cuanto a la producción periodística 2003 y 2007**

Para el caso del 2003, los datos confirmaron que sí hubo sesgo por parte de los medios. Éste fue negativo para Efraín Ríos Montt y el FRG y positivo para Oscar Berger y la GANA. Tampoco se notó una atención especial de los medios por hacer un análisis de los planes de gobierno de los partidos participantes en el proceso. En el 2007 no se produjo una cobertura abiertamente favorable respecto de ninguno de los candidatos. Salvo *Notisiete* y *Telediario* que en la primera vuelta apoyaron a Luis Rabbé y el FRG. Las coberturas que los medios hicieron en el 2007 fueron relativamente neutras y balanceadas. En este sentido, las notas difundidas presentaron de manera global argumentos positivos y negativos al hablar de las propuestas de los candidatos. También se notó más atención en analizar los planes de gobierno. Se presen-

taron diferentes temas analizados por expertos. En ambos períodos electorales se puso mayor atención a los candidatos que puntuaron más alto en las encuestas. Por lo tanto, el resto de partidos políticos quedaron relegados, esto no significó que se les ignorara por completo, pero no recibieron la misma atención y espacio que se les asignó a los punteros.

## **3. Conclusiones de las percepciones de la ciudadanía**

Los medios informativos son muy importantes para la vida política de los guatemaltecos, son la fuente primordial de información sobre temas públicos y temas electorales, por encima de fuentes directas como los *mítines*. La manera como cubrieron la campaña electoral permitió tener un buen grado de acceso de parte de los guatemaltecos a informaciones sobre los diversos actores políticos. No se percibió que haya habido favoritismo en la cobertura o que ésta se haya orientado en desmedro de candidato alguno. En cuanto a la valoración de los medios, los guatemaltecos no sólo aprecian su trabajo sino que además, los sitúan por encima incluso de la Iglesia católica y las instituciones que conforman nuestro sistema político. Esto permite afirmar que los medios tienen prestigio. La valoración que se hace de los medios les atribuye influencia en las decisiones electorales. En este aspecto, los guatemaltecos piensan que es la TV el medio que más influye en sus decisiones políticas, con una intensidad alta.

## **4. Conclusiones de las encuestas**

Nos encontramos ante un panorama en el cual las encuestas se presentan como un instrumento útil, objetivo y de buena calidad, que refleja de manera neutral el clima de opinión pública prevaleciente en la campaña electoral. Las encuestas en general son vistas como objetivas y cabales. En cuanto a la influencia que pueden tener en decisiones personales de voto y en

restar o añadir apoyo, las evidencias no son del todo claras. Los guatemaltecos niegan que les hayan influido en su voto, sin embargo les asignan un papel como ayudantes a la hora de decidir su voto. Y si bien se dice que no influyen, al confrontar los porcentajes obtenidos en esta pregunta con los que se recogieron en la pregunta que pide calificar el nivel de influencia, se cae en la cuenta de que, en última instancia, sí se admite la existencia de influencia.

En lo que se refiere al *bandwagon effect*, cuatro de cada diez votantes admiten que cuando una encuesta describe a un candidato como puntero, esto hace que quienes ven descender al suyo decidan unirse a quien ven como ganador. La evidencia, sin embargo, no es concluyente. Hay claridad en rechazar la idea de prohibir las encuestas un mes antes de la fecha de las elecciones. Esto puede tomarse también como una confirmación de la relevancia y la utilidad que estos estudios han adquirido en el contexto de la información sobre la campaña electoral.

## VII. Áreas estratégicas de interés para la reforma electoral e institucional

### 1. En cuanto a la producción periodística

*A los medios*

3. Se recomienda a los medios procurar que todos los partidos y candidatos tengan acceso equitativo a los medios.
4. Velar por que la cobertura electoral que se realiza se ajuste a las categorías éticas y técnicas que regulan el ejercicio periodístico.
5. Que en aplicación del capítulo IV de la Ley de Emisión del Pensamiento se vele por el respeto al derecho de respuesta.

*A los diputados al Congreso y magistrados del Tribunal Supremo Electoral*

- Hacer un análisis del impacto que tiene la propaganda electoral y diferenciarla de la producción periodística.
- Para abordar el tema del acceso equitativo de partidos y candidatos a los medios informativos, dadas las limitaciones que establece la Constitución Política, la Ley de Emisión del Pensamiento y las convenciones sobre derechos humanos signadas y ratificadas por Guatemala, no puede legislarse ni imponerse directivas que afecten el libre desempeño de los medios guatemaltecos. En este sentido, se recomienda considerar la posibilidad de que el Tribunal Supremo Electoral cuente con fondos para poder adquirir tiempo y espacio en los medios informativos, en las horas de mayor audiencia, para que éstos sean asignados de manera equitativa, con base en criterios que los señores diputados y los magistrados del TSE consideren pertinentes, a los distintos partidos y candidatos, durante un período determinado a partir del momento en que se convoque a elecciones. De esta manera, se establecerá un piso mínimo que permitirá a los partidos, tanto grandes como pequeños, poder difundir sus mensajes.

### 2. En cuanto a las encuestas

*A los medios de comunicación*

- Hacer públicas las bases de datos, incluyendo el cuestionario, para que todas las personas interesadas en analizar los resultados puedan tener acceso a esta información primaria.
- En la elaboración de los reportajes y análisis sobre las encuestas, publicar siempre las fichas técnicas de las mismas, teniendo especial cuidado en señalar: el tamaño de la

muestra, el método utilizado para la recolección de la información, el período durante el cual se recolectó la información, la manera como se construyó la muestra y los procedimientos utilizados para verificar la integridad de la misma y para reemplazar a aquellos informantes que rehusaron ser entrevistados. Y por último, incluir el dato de la compañía que realizó la encuesta.

*A los magistrados del Tribunal Supremo Electoral y a los diputados al Congreso*

- Que no se legisle imponiendo regulaciones o prohibiciones en cuanto a la realización y divulgación de encuestas.

- Crear incentivos para que las empresas encuestadoras, los medios informativos y la sociedad civil establezcan voluntariamente un ente que realice evaluaciones técnicas sobre la integridad de los procesos con los que se realizan las encuestas y una interpretación científica de sus resultados, que pueda servir como un parámetro para que la ciudadanía se forme un juicio más sólido acerca de las encuestas sobre preferencias electorales. El ente que se propone debe ser completamente autónomo del Estado, los partidos políticos y de aceptación voluntaria de parte de los medios informativos y/o las empresas encuestadoras.

## VIII. Anexos

### Anexo 1

#### Ficha técnica de encuesta sobre opinión pública

Tipo de estudio	Cuantitativo de Opinión Pública
Universo	Hombres y mujeres, empadronados, mayores de 18 años, de los diferentes niveles socioeconómicos “AB”, “C” y “DE” en la ciudad capital y en áreas urbanas y rurales de la República de Guatemala.
Cobertura	Se cubrieron 21 departamentos de Guatemala, dividida en 5 regiones: Centro, Oriente, Sur, Occidente y Norte.
Metodología	Encuesta cara a cara, en los hogares de los participantes, siguiendo los lineamientos de un cuestionario estructurado con base en preguntas abiertas y cerradas, diseñado específicamente para el proyecto. El trabajo de campo fue supervisado en un 100% y validado en un 20% mediante re-entrevista <i>in situ</i> .
Muestra	La muestra fue de 1,000 casos, de cuotas, estratificada en proporción al peso porcentual de los diferentes sub-grupos del padrón electoral y controlada por las variables de género, edad y área de residencia.
Confiabilidad	Este tamaño de muestra permite trabajar con una confiabilidad del 95% y un margen de error de 3.1.
Recopilación	La información fue recopilada del 5 al 17 de abril 2008.
Diseño de la muestra, aplicación del instrumento y tabulación de resultados	Aragón & Asociados

**Anexo 2**  
**Ficha técnica de encuesta para periodistas**

Tipo de estudio	Cuantitativo de opinión pública
Universo	Reporteros hombres y mujeres de los principales medios informativos de proyección nacional que tuvieron participación en la cobertura de las elecciones del 2 de mayo hasta el 4 de noviembre de 2007.
Medios	Escritos: <i>Prensa Libre</i> , <i>Siglo Veintiuno</i> , <i>el Periódico</i> , <i>Nuestro Diario</i> y <i>La Hora</i> . Radiales: <i>Emisoras Unidas</i> , <i>Radio Punto</i> , <i>Radio Nuevo Mundo</i> y <i>Radio Sonora</i> . Televisivos: <i>Guatevisión</i> , <i>Telecentro Trece</i> , <i>Telediario</i> y <i>Notisiete</i> .
Muestra	68 periodistas, 5 de cada medio, con excepción de <i>Nuestro Diario</i> y el <i>Diario de Centro América</i> en los que 4 realizaron la cobertura electoral. Se hizo una selección aleatoria: se elaboró una lista por medio y luego por sorteo se estableció quiénes serían los y las entrevistadas.
Recopilación	La información fue recopilada del 5 de abril al 19 de mayo de 2008.



## Análisis del sistema electoral y distritos electorales

Carmen Ortiz - Javier Fortín  
Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES

### I. Introducción

El elemento más importante de las modernas democracias representativas está configurado por el sistema electoral, entendido éste como el conjunto de métodos destinados a traducir los votos ciudadanos en escaños, a manera de lograr una mejor representación y una mayor “representatividad” del elegido en relación con el elector. El sistema electoral guatemalteco fue diseñado en 1985 y se definió como un sistema de representación proporcional de minorías. Desde entonces, a la fecha, han sido pocos los estudios dedicados a evaluar técnicamente su desempeño y no menos escasos los espacios promovidos para debatir a profundidad sus efectos presentes y futuros en un contexto caracterizado por el cambio.

No obstante lo anterior, las distintas generaciones de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, han descuidado el análisis y discusión de las reformas al sistema electoral. La última generación de reformas solamente introdujo una variante en la barrera legal, aumentándola del 4% al 5%, misma que, según se apreciará más adelante, no tuvo ninguna relevancia. En atención a lo anterior el presente estudio tiene por objetivo *analizar el funcionamiento del sistema electoral y la estructuración de los distritos electorales, poniendo énfasis en sus impactos sobre la conformación del Congreso de la República* en las elecciones de 2007. Para ello, se profundiza en el desempeño de las siguientes variables del sistema electoral guatemalteco: la magnitud de las circunscrip-

ciones, el umbral electoral, la fórmula electoral, el tipo de lista y la igualdad del voto. Al final se presentan algunas propuestas para mejorar el sistema y orientar la reflexión en torno de la reducción del tamaño del Congreso.

### II. Sistema electoral y distritos: principales hallazgos

Siendo que el sistema electoral guatemalteco se califica como “proporcional de minorías”, el análisis del desempeño electoral guatemalteco lleva a concluir que éste no favorece la proporcionalidad ni tampoco a las minorías. La proporcionalidad empieza a ser realidad cuando la magnitud de las circunscripciones permite la elección de seis a diez cargos. En Guatemala la mayor parte de circunscripciones elige de uno a cinco escaños por lo que los efectos del sistema tienden a ser mayoritarios. Este aspecto, aunado a la fórmula electoral aplicada (d’Hondt) da por resultado un sistema en el cual se beneficia a las mayorías.

Otro hallazgo importante se refiere a los excedentes de población que quedan sin representación al aplicar únicamente el criterio poblacional, referido a que un escaño representa a 80,000 habitantes. El número de habitantes que quedó sin representación en las elecciones de 2007 fue de 1,077,196, es decir el 10% de la población. Si se decidiera modificar el criterio poblacional, aumentándolo a 120,000 ó 150,000 habitantes por escaño, se tendrían dos efectos importantes. Por un lado, se afecta la propor-

cionalidad, pues las circunscripciones reducirían el número de cargos a elegir y, por ende, se acentúa el efecto mayoritario del sistema; y, por el otro, el porcentaje de población que quedaría sin representación aumentaría. En lo que concierne a la representatividad, el sistema de listas utilizado (cerradas y bloqueadas) no favorece la sana vinculación entre el representante y el representado.

Por otra parte, el umbral electoral legal del 5% ha resultado inoperante. Su efecto reductor sobre el sistema de partidos queda anulado por la magnitud de las circunscripciones (la mayor parte pequeñas), y porque se deja abierta la posibilidad de que los partidos que hayan alcanzado representación en el Congreso no sean sancionados con la cancelación, siendo beneficiados además con el financiamiento público. Es importante indicar que cualquier modificación al sistema electoral debe –además de considerar los aspectos jurídicos que aseguren su apego a las normas constitucionales vigentes–, valorar el carácter interactivo de los componentes del sistema político, así como considerar que sus efectos no se perciben en el corto plazo y suelen tener profundas consecuencias en la vida política futura de un país.

### **1. *Tamaño del Congreso de la República***

En Guatemala, el debate en torno de la reducción del tamaño del Congreso de la República obedece a dos razones fundamentales: 1) a la

percepción ciudadana de poca efectividad y eficiencia en su desempeño; y 2) que, en consecuencia, resulta ser una institución onerosa al evaluar la relación costo/beneficio.

En este sentido, vale la pena subrayar que una reducción de este organismo por la vía del sistema electoral no podría por sí misma resolver el problema de fondo, “el de la efectividad y eficiencia en su desempeño”, debido a que hay otros elementos, como el sistema de partidos y la organización legislativa, que pesan sobre ese fenómeno. En otras palabras, si el problema identificado es de tipo cualitativo, una reforma cuantitativa (reducir el número de diputados) resulta a todas luces insuficiente y no otorga garantías para mitigarlo o corregirlo, sobre todo si no atendemos a sus causas. Así, una reducción del tamaño del Congreso debe ser considerada solamente como el primer paso en un marco integral y complementario de medidas que atiendan los problemas de fondo. Nada garantiza que una reducción de 158 a 80 congresistas, dará por resultado un mejor Congreso. De igual manera y en el caso contrario, un aumento de 158 a 219 diputados no asegura *per se* mejoras en el desempeño de las tareas de legislación, control y representación. La simple restricción al crecimiento del Congreso sin atender la representatividad puede derivar en serios cuestionamientos a la legitimidad de las autoridades electas y de la misma democracia. Sobre la conformación del Congreso, la Ley indica lo siguiente:

**Artículo 157 de la Constitución. Sobre la integración del Congreso:** El Congreso se integra por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos. 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 de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala. Por cada distrito electoral deberá elegirse como mínimo un diputado. La ley establece el número de diputados que corresponda a cada distrito de acuerdo a su población. Un número equivalente al veinticinco por ciento de diputados distritales será electo directamente como diputados por lista nacional.

**Artículo 205 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos:** El Congreso de la República se integra con diputados electos en los distritos electorales y por el sistema de lista nacional, cada departamento de la República constituye un distrito electoral con excepción del departamento de Guatemala, en el cual el municipio del mismo nombre comprenderá el Distrito Central y los restantes municipios constituirán el Distrito Departamental de Guatemala. Cada Distrito electoral tiene derecho a elegir un diputado por el hecho mismo de ser distrito y a un diputado más por cada ochenta mil habitantes. Los diputados electos por el sistema de lista nacional constituirán la cuarta parte del total de diputados que integren el Congreso de la República. El número total de diputados que integren el Congreso de la República deberán estar de acuerdo con los datos estadísticos del último censo de población.

Tal y como puede apreciarse, existen dos criterios para establecer el tamaño del Congreso de la República, uno geográfico (un diputado por el hecho de ser distrito) y uno poblacional (un diputado por cada 80,000 habitantes). Ambos han estado sujetos a la interpretación del TSE en los distintos procesos electorales acontecidos desde 1985, tal y como puede apreciarse en el cuadro No. 1. En las elecciones de 1985 y 1990 el TSE aplicó el criterio del artículo 205 de la LEPP en el sentido de otorgar un diputado a cada distrito electoral por el hecho de ser distrito y uno más por cada 80,000 habitantes, es decir que aplicó el criterio geográfico y poblacional. En las cuatro elecciones generales de 1995 a 2007, el TSE prefirió utilizar únicamente el criterio poblacional y con ello se controló el crecimiento del Congreso, pero se ha registrado subrepresentación y desproporcionalidad. Las variaciones en

la integración del Congreso también obedecen a los diferentes censos de población utilizados de elección en elección.

Dentro de la literatura electoral es generalmente aceptado que la magnitud de los distritos electorales es el elemento decisivo para la proporcionalidad del sistema. El razonamiento parte del supuesto de que en la medida en que se asignan más escaños, se consigue en promedio un mejor ajuste entre los porcentajes de votos y escaños de cada partido (Taagepera y Shugart, 1989). El principal problema con el sistema electoral vigente radica en que la mayoría de circunscripciones o distritos tienen una magnitud pequeña y en ellas la aplicación de fórmulas proporcionales tiene un impacto relativo. Por otro lado, hay pocos distritos con una magnitud suficiente como para que la proporcionalidad tenga un efecto.

**Cuadro No 1**

Magnitudes Distritales  
Elecciones Generales  
1985-2007

Distritos	1985	1990	1995	1999	2003	2007
	censo	censo	censo	censo	censo	censo
	1981	1981	1981	1994	2002	2002
El Progreso	2	2	1	1	1	1
Baja Verapaz	2	2	1	1	2	2
Zacapa	2	2	1	1	2	2
Chiquimula	2	3	2	2	3	3
Jalapa	2	2	1	2	3	3
Retalhuleu	2	2	1	2	3	3
Sacatepéquez	2	2	1	2	3	3
Sololá	2	2	1	2	3	3
Izabal	2	3	2	3	3	3
Santa Rosa	2	3	2	3	3	3
Petén	2	2	1	2	4	4
Totonicapán	2	3	2	3	4	4
Chimaltenango	2	3	2	3	5	5
Suchitepéquez	2	3	2	3	5	5
Jutiapa	3	4	3	3	4	4
Escuintla	4	5	4	4	6	6
Quiché	4	5	4	5	8	8
Alta Verapaz	4	5	4	6	9	9
Quetzaltenango	5	5	4	6	7	7
Huehuetenango	5	6	5	7	10	10
San Marcos	6	6	5	8	9	9
Guatemala	6	7	6	12	19	19
Central	10	10	9	10	11	11
Nacional	25	29	16	22	31	31
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>116</b>	<b>80</b>	<b>113</b>	<b>158</b>	<b>158</b>

Como puede apreciarse, existe una gran desigualdad entre circunscripciones. Mientras El Progreso tiene derecho a un solo escaño, el distrito de Guatemala tiene derecho a 19. Los distritos de Petén, Totonicapán, Chimaltenango, Suchitepéquez, Quiché, Alta Verapaz y Huehuetenango duplicaron en 2003 y 2007 el número de escaños a los que tienen derecho desde las elecciones de 1985, como resultado del crecimiento de su población. Llama la

atención el caso del distrito de Guatemala que prácticamente ha triplicado el número de escaños en el mismo período. Sin embargo, la gran mayoría de circunscripciones aun cuenta con magnitudes que están por debajo del límite indispensable para que la fórmula deje de tener efectos mayoritarios.

Si el criterio para la adjudicación de escaños en el Congreso sigue siendo poblacional, manteniendo la misma clave de 80.000, y tomando en cuenta las proyecciones del crecimiento poblacional del INE, el tamaño de este organismo será cada vez mayor en el futuro como lo muestra el cuadro No. 2. En él se presentan las proyecciones de población para las próximas tres elecciones. Asumiendo que el TSE utilizará censos similares a las proyecciones de población, en el 2011 se elegirán 226 diputados, en el 2015 habrá 249 diputados y en el 2019 el número será de 273. Esta realidad explica en buena medida las propuestas de establecer un número fijo de diputados o bien cambiar la cantidad de habitantes necesarios para obtener un escaño. Sin embargo, las argumentaciones en ambos casos, hasta el momento, carecen de consistencia técnica que relacionen las nuevas cifras a un criterio objetivo y de aplicación neutra y general.

Ahora bien, ¿cuáles son algunas opciones para reducir el tamaño del Congreso y/o generar un crecimiento controlado del mismo a partir de las próximas elecciones y sus posibles efectos sobre el sistema político guatemalteco? A continuación se presentan algunos casos hipotéticos.

## Cuadro No. 2

## Proyecciones de Crecimiento Poblacional y Crecimiento del Congreso para las Elecciones Generales al 2020

Distritos	2011		2015		2019	
	habitantes	escaños	habitantes	escaños	habitantes	escaños
El Progreso	158,092	2	169,290	2	181,485	2
Zacapa	221,646	3	236,593	3	253,560	3
Baja Verapaz	240,521	3	299,432	4	331,561	4
Retalhuleu	304,168	4	332,815	4	362,498	5
Sacatepéquez	316,638	4	343,236	4	369,629	5
Jalapa	318,420	4	355,566	4	396,488	5
Santa Rosa	346,590	4	375,001	5	406,924	5
Chiquimula	370,891	5	406,422	5	445,555	6
Izabal	413,399	5	455,982	6	500,827	6
Jutiapa	436,076	5	472,304	6	514,212	6
Sololá	437,145	5	491,530	6	548,347	7
Totonicapán	476,369	6	537,584	7	601,837	8
Suchitepéquez	516,467	6	568,608	7	624,069	8
Chimaltenango	612,973	8	685,513	9	762,742	10
Petén	638,296	8	736,010	9	833,679	10
Escuintla	701,016	9	761,085	10	818,576	10
Quetzaltenango	789,358	10	863,689	11	940,159	12
Quiché	953,027	12	1,088,942	14	1,237,939	15
Central**	*988,150	12	-	-	-	-
San Marcos	1,019,719	13	1,121,644	14	1,225,335	15
Alta Verapaz	1,112,781	14	1,256,486	16	1,410,591	18
Huehuetenango	1,143,887	14	1,264,449	16	1,381,969	17
Guatemala	2,168,134	27	3,353,951	42	3,531,754	44
Nacional		46		50		55
<b>TOTAL</b>	<b>13,537,521</b>	<b>230</b>	<b>16,006,842</b>	<b>252</b>	<b>17,498,251</b>	<b>276</b>

Nota: Las proyecciones del crecimiento poblacional del 2011 en adelante son proyecciones al nivel departamental y no municipal. De tal cuenta, los habitantes del distrito central para el 2011 (\*\*) se basa en las proyecciones del 2010. Para 2015 y 2019 se prorrateó el distrito de Guatemala y el central en conjunto, por lo que los 42 y 44 escaños, respectivamente, reflejan el total de escaños para ambos distritos.

## Escenario 1

*Se controla el crecimiento del Congreso con base en el criterio poblacional, aumentando el número de habitantes necesario por escaño*

Otra de las medidas comúnmente impulsadas para reducir el Congreso es aumentar el número de habitantes para poder acceder a un escaño, es decir elevar los 80,000 actuales a 120,000 o 150,000. En este caso, la magnitud de las circunscripciones y el tamaño de la asamblea hubieran oscilado entre 51 y 82 diputados, tal como se puede apreciar en el cuadro No. 3. Ahora bien, con una clave tan amplia, el excedente o número de personas que quedaría sin representación aumentaría significativamente,

tal como se destaca en el cuadro No. 4, el cual incluye el excedente con clave de 120 mil y 150 mil para la elección del 2007 y el excedente según las proyecciones de población para el 2011. Este escenario no requeriría reforma constitucional.

15 El excedente o número de personas que quedan sin representación se obtiene al dividir la población total del distrito entre el número de habitantes establecidos por ley para obtener un escaño. Así, por ejemplo, en el caso de Baja Verapaz que tiene 215,915 habitantes, si se divide este total entre el criterio poblacional actual de 80,000, nos da por resultado de 2.6. Es decir que este distrito tiene derecho a dos diputados y la fracción que quedó sin representación equivale a 65,915 personas.

**Cuadro No. 3**  
**Tamaño del Congreso si aumenta el número de habitantes por escaño**

Distritos	1985, 1990, 1995 censo 1981		1999 censo 1994		2003 y 2007 censo 2002	
	120,000	150,000	120,000	150,000	120,000	150,000
	escaños	escaños	escaños	escaños	escaños	escaños
El Progreso	1	1	1	1	1	1
Sacatepéquez	1	1	1	1	2	1
Retalhuleu	1	1	1	1	2	1
Baja Verapaz	1	1	1	1	1	1
Zacapa	1	1	1	1	1	1
Jalapa	1	1	1	1	2	1
Chimaltenango	1	1	2	2	3	2
Santa Rosa	1	1	2	1	2	2
Sololá	1	1	1	1	2	2
Totonicapán	1	1	2	1	2	2
Suchitepéquez	1	1	2	2	3	2
Peten	1	1	1	1	3	2
Izabal	1	1	2	1	2	2
Chiquimula	1	1	1	1	2	2
Jutiapa	2	1	2	2	3	2
Escuintla	2	2	3	2	4	3
Quiché	2	2	3	2	5	4
Alta Verapaz	2	2	4	3	6	5
Quetzaltenango	3	2	4	3	5	4
San Marcos	3	3	5	4	6	5
Huehuetenango	3	2	5	4	7	5
Guatemala	4	3	8	6	13	10
Central	6	5	6	5	7	6
Nacional	10	9	14	11	21	16
<b>TOTAL</b>	<b>51</b>	<b>45</b>	<b>73</b>	<b>58</b>	<b>105</b>	<b>82</b>

**Cuadro No. 4**  
**Tamaño del Congreso y excedentes poblacionales si se aumenta el número de habitantes por escaño**

Distritos	2,007	escaños	excedente	escaños	excedente	2011	escaños	excedente	escaños	excedente
	censo	clave	clave	clave	clave	proyección	clave	clave	clave	clave
	2,002	120,000	120,000	150,000.00	150,000	población	120,000	120,000	150,000	150,000
El Progreso	139,490	1	19,490	1	-10,510	158,092	1	38,092	1	8,092
Baja Verapaz	215,915	1	95,915	1	65,915	240,521	2	521	1	90,521
Zacapa	200,167	1	80,167	1	50,167	221,646	1	101,646	1	71,646
Chiquimula	302,485	2	62,485	2	2,485	370,891	3	10,891	2	70,891
Jalapa	242,926	2	2,926	1	92,926	318,420	2	78,420	2	18,420
Retalhuleu	241,411	2	1,411	1	91,411	304,168	2	64,168	2	4,168
Sacatepéquez	248,019	2	8,019	1	98,019	316,638	2	76,638	2	16,638
Sololá	307,661	2	67,661	2	7,661	437,145	3	77,145	2	137,145
Izabal	314,306	2	74,306	2	14,306	413,399	3	53,399	2	113,399
Santa Rosa	301,370	2	61,370	2	1,370	346,590	2	106,590	2	46,590
Petén	366,735	3	6,735	2	66,735	638,296	5	38,296	4	38,296
Totonicapán	339,254	2	99,254	2	39,254	476,369	3	116,369	3	26,369
Chimaltenango	446,133	3	86,133	2	146,133	612,973	5	12,973	4	12,973
Suchitepéquez	403,945	3	43,945	2	103,945	516,467	4	36,467	3	66,467
Jutiapa	389,085	3	29,085	2	89,085	436,076	3	76,076	2	136,076
Escuintla	538,746	4	58,746	3	88,746	701,016	5	101,016	4	101,016
Quiché	655,510	5	55,510	4	55,510	953,027	7	113,027	6	53,027
Alta Verapaz	776,246	6	56,246	5	26,246	1,112,781	9	32,781	7	62,781
Quetzaltenango	624,716	5	24,716	4	24,716	789,358	6	69,358	5	39,358
Huehuetenango	846,544	7	6,544	5	96,544	1,143,887	9	63,887	7	93,887
San Marcos	794,951	6	74,951	5	44,951	1,019,719	8	59,719	6	119,719
Guatemala	1,599,233	13	39,233	10	99,233	2,168,134	18	8,134	14	68,134
Central	942,348	7	102,348	6	42,348	988,150	8	28,150	6	88,150
<b>total</b>	<b>11,237,196</b>		<b>1,157,196</b>		<b>1,337,196</b>	<b>14,683,763</b>		<b>1,363,763</b>		<b>1,483,763</b>
<b>% del excedente</b>			<b>10.30</b>		<b>11.90</b>			<b>9.29</b>		<b>10.10</b>

En países en donde el objetivo principal es corregir la desigualdad del voto de manera de asegurar que todos los distritos y votos tengan el mismo peso y ningún habitante se quede sin representación se aplican distintas fórmulas para distribuir escaños con base en el excedente. Por ejemplo, una manera es permitir que a partir de

cierta fracción, se asigne un escaño más. En el cuadro 5 se presenta la conformación del Congreso bajo la actual interpretación del TSE para el prorrateo electoral y la integración del Congreso asignándole un escaño más a aquellos distritos con una fracción mayor al 50% y mayor al 75%.

**Cuadro No. 5**  
**Magnitud distrital bajo el criterio poblacional y prorrateo utilizando fracciones**  
**bajo tres escenarios: clave 80,000, clave 120,000 y clave 150,000**

Distritos	2007 censo 2002	magnitud clave 80,000	fracción arriba de 50%	fracción arriba de 75%	magnitud clave 120000	fracción arriba de 50%	fracción arriba de 75%	magnitud clave 150,000	fracción arriba de 50%	fracción arriba de 75%
El Progreso	139,490	1	2	1	1	1	1	1	1	1
Baja Verapaz	215,915	2	3	2	1	2	2	1	1	1
Zacapa	200,167	2	3	2	1	2	1	1	1	1
Chiquimula	302,485	3	4	4	2	3	2	2	2	2
Jalapa	242,926	3	3	3	2	2	2	1	2	1
Retalhuleu	241,411	3	3	3	2	2	2	1	2	1
Sacatepéquez	248,019	3	3	3	2	2	2	1	2	1
Sololá	307,661	3	4	4	2	3	2	2	2	2
Izabal	314,306	3	4	4	2	3	2	2	2	2
Santa Rosa	301,370	3	4	4	2	3	2	2	2	2
Petén	366,735	4	5	4	3	3	3	2	2	2
Totonicapán	339,254	4	4	4	2	3	3	2	2	2
Chimaltenango	446,133	5	6	5	3	4	3	2	3	3
Suchitepéquez	403,945	5	5	5	3	3	3	2	3	2
Jutiapa	389,085	4	5	5	3	3	3	2	3	2
Escuintla	538,746	6	7	6	4	4	4	3	4	3
Quiché	655,510	8	8	8	5	5	5	4	4	4
Alta Verapaz	776,246	9	10	9	6	6	6	5	5	5
Quetzaltenango	624,716	7	8	8	5	5	5	4	4	4
Huehuetenango	846,544	10	11	10	7	7	7	5	6	5
San Marcos	794,951	9	10	10	6	7	6	5	5	5
Guatemala	1,599,233	19	20	20	13	13	13	10	11	10
Central	942,348	11	12	12	7	8	8	6	6	6
Nacional	--	31	35	34	21	23	21	16	18	16
<b>TOTAL</b>	<b>11,237,196</b>	<b>158</b>	<b>175</b>	<b>170</b>	<b>105</b>	<b>117</b>	<b>108</b>	<b>82</b>	<b>93</b>	<b>83</b>
excedentes		1,077,196	-282,804	357,196	1,157,196	-42,804	797,196	1,337,196	-12,804	1,187,196
% del excedente		9.59	-2.52	3.18	10.30	-0.38	7.09	11.90	-0.11	10.56

Ventajas	Desventajas
Se logra el objetivo de reducir el número de parlamentarios y controlar el crecimiento del mismo.	La representatividad podría verse debilitada ya que un diputado debe representar a un mayor número de habitantes con su consecuente heterogeneidad de demandas. Todos los distritos, excepto El Progreso, disminuyen el número de cargos a elegir.
Al aplicar la clave 120,000 o 150,000 y asignar un escaño más por fracción mayor al 50% se corrige el problema del excedente de población que queda sin representación (desigualdad del voto), ubicándose en 0.38% y .011 respectivamente. No sucede lo mismo cuando se aplica la fracción del 75% en donde, en ambos casos el porcentaje de habitantes que quedan sin representación prevalece.	La aplicación del sistema proporcional de minorías se debilita, ya que como ya se indicó anteriormente, la proporcionalidad funciona en distritos en donde se reparten más de 6 escaños. El sistema seguiría comportándose como un sistema con tendencia mayoritaria, por mantenerse la mayoría de los distritos electorales en el rango de 1 a 5 escaños.

**Escenario 2**

**Se decide crear una circunscripción por cada 120,000 ó 150,000 habitantes, haciéndolas uninominales**

En el caso de que se adoptara el criterio de 120,000 y partiendo de las proyecciones de población del INE, el Congreso de la República se

integraría por 112 diputados en el 2011, entre distritales y electos por lista nacional; por 133 para el 2015 y por 145 en el 2019. En cambio, si se optara por el criterio de 150,000 el Congreso se integrará por 90 parlamentarios para el 2011; por 106 en 2015; y por 116 en 2019. Esta opción requiere reforma constitucional.

Ventajas	Desventajas
Respetando el criterio poblacional, se cuenta con un Congreso más pequeño que tendrá un crecimiento más lento durante las próximas legislaturas.	El sistema de elección pasa de ser de representación proporcional de minorías a uno de tipo mayoritario en la elección de diputados distritales.
Genera una tendencia al bipartidismo que reducirá el número de partidos con representación en el Congreso de la República.	La tendencia a privilegiar los partidos grandes y fuertes, dificultará sensiblemente la existencia de los partidos pequeños.
Facilitará una mayor gobernabilidad al dotar al partido de gobierno un mayor peso en el Congreso	En detrimento de la representación proporcional de minorías, las tendencias y corrientes de opinión minoritarias, correspondientes a la gran diversidad étnico-cultural, regional y socio-económica de la población no estarán o estarán insuficientemente representadas en el Congreso.
El control ciudadano a un Congreso reducido podría resultar ser más eficiente.	Debe atenderse a quién será el responsable de modificar los distritos y los criterios a utilizar ya que un problema frecuente es que el rediseño se realice para beneficiar o perjudicar a cierto partido político o grupo social.
El vínculo entre el representante y el representado aumenta significativamente, ya que en las elecciones participará un único candidato a diputado por cada partido.	
Se establece automáticamente la igualdad del voto individual e interdistrital. Todos los votos y todos los distritos tienen el mismo peso en cuanto a ser representados en el Congreso..	

**Escenario 3**

**Se decide fijar el número de diputados sin sacrificar la representatividad**

Otra solución a dos problemas (mejorar la desigualdad del voto y reducir el tamaño del Congreso), que adicionalmente aplicaría de mejor

manera el sistema proporcional de minorías en lugar de tener un efecto de tipo mayoritario, puede ser fijar un número prudente de diputados al Congreso y trazar los distritos electorales de tal manera que en el prorrateo haya entre 6-10 escaños por distrito. Este escenario requiere de reforma constitucional.

Ventajas	Desventajas
Se logra el objetivo de reducir el número de parlamentarios.	La modificación de los distritos puede resultar controversial debido a que se argumenta que cualquier cambio en este sentido requiere reforma constitucional. Por lo que se requiere un análisis técnico jurídico a profundidad.
Se mejora la proporcionalidad del sistema	Debe atenderse a quién será el responsable de modificar los distritos y los criterios a utilizar ya que un problema frecuente es que el rediseño se realice para beneficiar o perjudicar a cierto partido político o grupo social.
Se mejora la representatividad y se mejoran los vínculos entre el representante y el representado.	
Se fortalece la legitimidad del sistema	
Se corrigen las desigualdades del voto ciudadano e interdistrital.	

## 2. Fórmula Electoral

La LEPP establece en esta materia lo siguiente:

**Artículo 184 de la Constitución Política de la República.** *De la elección del Presidente y Vicepresidente:* el Presidente y Vicepresidente de la República serán electos para un período improrrogable de cuatro años. La planilla ganadora debe obtener mayoría absoluta en la primera vuelta. De no obtenerse procederá una segunda vuelta electoral en donde aplicará el sistema de mayoría relativa.

**Artículo 200 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.** De la calificación del sufragio: menciona los sistemas de mayoría absoluta (para Presidente y Vicepresidente); mayoría relativa (para la segunda vuelta presidencial y aplicable a las elecciones municipales de alcaldes y síndicos); y, de representación proporcional de minorías (aplicable a la elección de diputados distritales y por lista nacional, así como a las de concejales para las municipalidades).

**Artículo 203, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos,** describe el método matemático mediante el cual se traducen los votos en escaños. Aun cuando la redacción del artículo es un poco confuso,<sup>16</sup> la descripción del mecanismo es claramente la fórmula d'Hondt.

La fórmula aplicada puede mejorar o no la proporcionalidad del sistema de acuerdo con el objetivo deseado. El sistema electoral guatemalteco se autodefine como “sistema proporcional de minorías”, no obstante, en la práctica, la aplicación de la fórmula d'Hondt ha beneficiado más a los partidos mayoritarios y subrepresentado a los minoritarios.

En este sentido, existen otras fórmulas que pueden mejorar la proporcionalidad, tales como Hare y Saint Lagué. Para contrastar la aplicación de las tres fórmulas mencionadas, se incluye a continuación un cuadro resumen de la composición del listado nacional bajo cada una de las fórmulas. Ya que el listado nacional es la circunscripción de mayor magnitud, se decidió también presentar un cuadro resumen para la adjudicación de un distrito pequeño, el caso de Chimaltenango. Estos cuadros incluyen los partidos políticos que lograron hacerse de una diputación, el porcentaje del voto que obtuvieron para la elección en ese distrito, la adjudicación de escaños para cada una de las fórmulas y el porcentaje de la representación en la asamblea de esa adjudicación con su respectivo índice de desproporcionalidad.

Es importante indicar que cualquier reforma en esta variable no requeriría una modificación a la Constitución Política de la República, pero realizada de forma aislada tendría efectos irrelevantes.

16 Al final del artículo 203 se establece lo siguiente: “La menor de estas cantidades será la cifra repartidora...”. A pesar que se habla de cifra repartidora, esta sirve únicamente para controlar la cantidad de puestos adjudicados a cada partido y de ninguna manera actúa como una cuota. Además, la mecánica de la adjudicación es idéntica a la fórmula de divisores d'Hondt, aun cuando no se cite explícitamente dentro de la ley.

**Cuadro 6**

**Aplicación comparativa de distintas fórmulas electorales a la elección de diputados por Lista Nacional y el Distrito de Chimaltenango en las elecciones de 2007**

**Nacional**

	% electoral	d'Hondt	% escaños	Saint - Lagué	% escaños	Hare	% escaños
UNE	22.84	8	25.81	7	22.58	7	22.58
GAN A	16.54	6	19.35	5	16.13	5	16.13
P P	15.66	6	19.35	5	16.13	5	16.13
F R G	9.71	3	9.68	3	9.68	3	9.68
EG	6.18	2	6.45	2	6.45	2	6.45
P U	6.10	2	6.45	2	6.45	2	6.45
CASA	4.88	1	3.23	2	6.45	2	6.45
P A N	4.54	1	3.23	2	6.45	1	3.23
UCN	4.06	1	3.23	2	6.45	1	3.23
URNG-MAIZ	3.56	1	3.23	1	3.23	1	3.23
UD	1.37					1	3.23
DIA	1.41					1	3.23
		D 7.13		D 5.39		D 4.76	

**Chimaltenango**

	% electoral	d'Hondt	% escaños	Saint - Lagué	% escaños	Hare	% escaños
UNE	27.11	2	40.00	2	40.00	2	40.00
P P	20.27	2	40.00	1	20.00	1	20.00
GAN A	12.38	1	20.00	1	20.00	1	20.00
CASA	6.92			1	20.00	1	20.00
		D 23.58		D 16.93		D 16.93	

Existen tres aspectos relevantes en los cuadros anteriores. En relación con las fórmulas de divisores, d'Hondt favoreció a los partidos más grandes y Saint-Lagué a los chicos, tal como se esperaba. Hare tuvo un comportamiento similar con Saint-Lagué con la diferencia que Hare en el listado nacional incluyó la participación

de dos partidos más (UD y DIA) que obtuvieron porcentajes bastante bajos del electorado (1.43% y 1.37%, respectivamente).

Frente a este cuadro de análisis, se pueden identificar tres opciones posibles de reforma:

## Escenario 1

### La fórmula d'Hondt se aplica sin variaciones a la estructuración distrital actual

Ventajas	Desventajas
<p>A pesar de ser la fórmula proporcional más desproporcional al compararla con otras, el análisis comparativo permite establecer que tiende a favorecer la institucionalización del sistema de partidos, toda vez que controla el multipartidismo exacerbado al beneficiar a los partidos mayoritarios.</p> <p>Al moderarse el espectro partidario se favorece la gobernabilidad (revisar glosario inicial). Por ejemplo, es más fácil negociar con tres partidos que con cinco.</p>	<p>La paulatina mejora de la proporcionalidad como consecuencia del aumento poblacional y, por ende, del Congreso de la República permitirá mayor inclusión de partidos minoritarios y en consecuencia el espectro partidario podría ampliarse. Ello podría acarrear riesgos a la gobernabilidad del país, pues la necesidad de establecer acuerdos o alianzas con un elevado número de partidos de oposición puede obstaculizar o bien retrasar el logro de los objetivos del plan de gobierno.</p> <p>Se señalan también como desventaja de esta fórmula la exclusión de las opciones minoritarias en realidades que, como la guatemalteca se caracterizan por la diversidad y la heterogeneidad de su población. En consecuencia, esta exclusión tiene efectos sobre la representatividad.</p>

## Escenario 2

### La fórmula d'Hondt se sustituye por la fórmula Hare o Saint Lagué conservando la estructuración actual de distritos

Ventajas	Desventajas
<p>Se mejora hipotéticamente la proporcionalidad del sistema.</p> <p>Aumentan las oportunidades de inclusión a opciones minoritarias.</p> <p>La inclusión de opciones minoritarias favorece la representatividad del sistema.</p>	<p>Tratar el problema de la desproporcionalidad únicamente por medio de la fórmula electoral es una medida insuficiente si no se modifica la magnitud de las circunscripciones.</p> <p>La mayor inclusión de opciones minoritarias no favorece la institucionalización del sistema partidario, por el contrario, promueve una mayor fragmentación.</p> <p>La participación de más partidos en el Congreso podría dificultar la gobernabilidad del sistema (ver conceptualización en glosario inicial).</p>

## Escenario 3

### La fórmula d'Hondt se mantiene invariable pero se aplica a circunscripciones de mayor magnitud, para lo cual se realiza una reforma estructural de distritos

Ventajas	Desventajas
<p>Se mejora la proporcionalidad del sistema, pero en un ambiente controlado que restringe la extrema fragmentación del sistema y, por ende, favorece la gobernabilidad.</p> <p>Se propicia la institucionalización del sistema de partidos políticos.</p> <p>Se fortalece la representatividad, por ende, se motiva la participación electoral y los procesos de control y rendición de cuentas.</p> <p>Favorece la igualdad del voto individual e interdistrital.</p> <p>El diseño adoptado de distritalización puede favorecer la disminución del tamaño del Congreso e inclusive, el establecimiento de un número fijo sin sacrificar la representatividad.</p>	<p>La modificación de los distritos puede resultar controversial debido a que se argumenta que cualquier cambio en este sentido requiere reforma constitucional. Por lo que se requiere un análisis técnico jurídico a profundidad.</p> <p>Debe atenderse a quién será el responsable de modificar los distritos y los criterios a utilizar ya que un problema frecuente es que el rediseño se realice para beneficiar o perjudicar a cierto partido político o grupo social.</p>

### 3. Umbral Electoral

Sobre esta materia la Ley indica lo siguiente:

**Artículo 93 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, literal b. En relación a la cancelación del partido:** *Procede la cancelación del partido Si en las elecciones generales no hubiese obtenido, por lo menos, un cinco por ciento (5%) de los votos válidos emitidos en las mismas, salvo cuando haya alcanzado representación ante el Congreso de la República.*

Esta disposición (5%) tiene también la función de restringir el derecho al financiamiento público de los partidos políticos, ya que el artículo 21 de la citada ley indica que el Estado contribuirá al financiamiento de los partidos políticos a razón de dos pesos centroamericanos por voto legalmente emitido a favor, siempre que haya obtenido no menos del 5% del total de sufragios válidos depositados en las elecciones generales. Igualmente, exceptúa del requisito del 5 % a los partidos que hayan obtenido por lo menos una diputación al Congreso.

Si bien el objetivo de establecer un umbral legal es evitar la presencia en el Congreso de partidos con poca representación, en la realidad dicha disposición no ha sido funcional toda vez que no tuvo ningún impacto significativo. Al dejar abierta la posibilidad de existencia de un partido con sólo alcanzar una diputación distrital, se anula el efecto reductor de partidos, del umbral legal. Lo mismo sucede en el caso del financiamiento. Ha sido más bien el umbral efectivo (o *de facto*) el que restringe la asunción de partidos poco votados al hemiciclo, al no haber suficientes escaños para repartir entre los partidos participantes en la contienda. En los distritos de magnitud grande, los de Guatemala y de listado nacional por ejemplo, el umbral efectivo está por debajo de la barrera legal del 5%. Así, un partido que no haya logrado obtener el 5% se puede “colar” con poco apoyo electoral en los

distritos de mayor magnitud como se demuestra arriba en el cuadro No. 6, donde se hace ver que en 2007, aún con la fórmula d´Hondt, cuatro partidos lograron efectivamente colocar diputados de listado nacional, habiendo obtenido menos del 5 % de los votos. Además, se ve en ese cuadro que, al aplicar la fórmula Hare en el listado nacional, dos partidos más habrían logrado un diputado, con menos del 1% de los votos aumentando aún más el número de partidos políticos participantes en el Congreso.

### 4. Forma de la candidatura o tipo de lista

Una reforma en esta variable implica a su vez una reforma a la fórmula electoral (mayoría o proporcional y sus consecuentes efectos). Complementada con cambios en la magnitud de las circunscripciones, puede tener efectos sumamente beneficiosos para el sistema, especialmente en términos de representatividad. Por otra parte, la modalidad elegida suele tener un efecto directo sobre la institucionalización de los partidos y la unidad nacional de un país.

En muchos sistemas de representación proporcional se utilizan *listas cerradas y bloqueadas*, es decir, que el nombre y el orden de los candidatos es determinado por los partidos y los electores no pueden expresar su preferencia por alguno de ellos. Este es el caso de Guatemala en donde son los partidos los que determinan los nombres y orden de nominación de los candidatos. Incluso, la Ley Electoral y el Reglamento indican que la Asamblea Nacional tiene la potestad de elegir y proclamar a los candidatos del partido a la Presidencia y Vicepresidencia; a los candidatos a diputados en aquellos distritos donde no se cuente con organización partidaria vigente, así como a los candidatos a diputados en listado nacional y Parlamento Centroamericano.

Algunas opciones de reforma electoral son las siguientes:

## Escenario 1

### El tipo de lista utilizado no sufre modificaciones y ésta continúa siendo cerrada y bloqueada<sup>17</sup> (Ej. el listado nacional)

Ventajas	Desventajas
<p>Se cultiva la disciplina partidaria pues los candidatos se deben directamente a los partidos.</p> <p>Así, se favorece la gobernabilidad y efectividad del trabajo parlamentario (asumiendo que el partido de gobierno tiene mayoría o suficiente respaldo).</p> <p>El voto partidista y no personalizado favorece la institucionalización de los partidos.</p> <p>Se favorece la visión partidaria por sobre la visión personal, sectaria, local o regional de los representantes.</p> <p>La aplicación de este tipo de lista suele ser apropiada en sistemas donde la educación del votante es débil.</p>	<p>Los votantes no tienen capacidad para determinar quién será representante de su partido.</p> <p>El grado de vinculación entre el representante y el representado suele ser bastante débil ya que, por un lado, no hay identificación, confianza y simpatía y, por el otro, la responsabilidad hacia el elector se diluye con lo que los procesos de control y rendición de cuentas resultan siendo subestimados.</p> <p>Los representantes carecen de incentivos fuertes para cultivar la relación con los electores, quienes, a su vez, no son motivados a investigar la identidad de los candidatos o a monitorear su conducta.</p> <p>Los legisladores aumentan sus oportunidades de reelección ganándose el favor de los dirigentes del partido sin depender de sus representados.</p>

## Escenario 2

### Se decide utilizar listas cerradas no bloqueadas<sup>18</sup>

Ventajas	Desventajas
<p>Las mismas enunciadas en el escenario 1 con la variante de que el ciudadano se siente tomado en cuenta en alguna medida, en el proceso de selección con lo que se motiva la participación.</p> <p>Este sentimiento de mayor inclusión favorece la vinculación entre el representante y el representado.</p> <p>Todos los candidatos incluidos en la lista tienen las mismas oportunidades de ganar, con lo que se motiva la competitividad electoral.</p>	<p>Este tipo de lista tiene sentido en circunscripciones plurinominales.</p> <p>La tarea de priorizar o jerarquizar candidatos es posible en circunscripciones en donde el número de habitantes es relativamente reducido y, por ende, el elector tiene altas posibilidades de conocer a los candidatos en contienda y de esta manera se cierra espacio al azar.</p> <p>La tarea de jerarquizar candidatos puede resultar compleja en sistemas en donde la educación del votante es limitada.</p> <p>Los candidatos compiten entre sí por los votos, dentro del mismo partido, con lo que aumenta la posibilidad de conflictos y fragmentación intrapartidaria.</p>

17 El nombre y el orden de los candidatos es determinado por los partidos y los electores no pueden expresar su preferencia por alguno de ellos.

18 El nombre de los candidatos está determinado pero el orden, puede ser modificado ya sea mediante votos preferenciales o mediante la reubicación en la lista.

### Escenario 3

#### Se opta por el sistema de listas abiertas<sup>19</sup>

Ventajas	Desventajas
<p>Motiva la participación del votante al brindarle mayor libertad en la elección de sus candidatos.</p> <p>Favorece la representatividad y los procesos de control y rendición de cuentas.</p>	<p>La tarea de priorizar o jerarquizar candidatos es posible en circunscripciones con pocos habitantes en las cuales el elector tiene altas posibilidades de conocer a los candidatos en contienda y de esta manera se cierra espacio al azar.</p> <p>Es funcional y se aplica en sistemas en donde la educación del votante es favorable (ejemplo, Finlandia).</p> <p>Los candidatos compiten entre sí por los votos, dentro del mismo partido, con lo que aumenta la posibilidad de conflictos y fragmentación intrapartidaria.</p> <p>Se promueve la visión departamental o regional por sobre la nacional.</p> <p>Socava la disciplina y la institucionalización del partido, ya que los candidatos se deben a sus votantes y no a los partidos políticos. Estos últimos efectos suelen estar controlados en países con un sistema de partidos y cultura política claramente consolidados.</p>

### III. Conclusiones específicas y áreas estratégicas de interés para la reforma electoral

Las siguientes conclusiones preliminares se fundamentan *exclusivamente* en el análisis técnico de las variables mecánicas estudiadas. Es importante insistir en que son las autoridades responsables las encargadas de determinar los objetivos políticos de la reforma al sistema electoral que se desea impulsar, los cuales deben atender las consideraciones técnicas de rigor por los efectos sistémicos y estratégicos resultantes. La clarificación de dichos objetivos variaría, indudablemente, las conclusiones aquí contempladas.

#### 1. Reformas dentro del actual marco constitucional

Bajo el entendido, que la reforma a la LEPP debe realizarse estrictamente en el marco de la Constitución de la República, se considera que podrían introducirse cuatro cambios principales que, combinados, mejorarían el actual sistema electoral: adoptar el número de 120,000 como clave poblacional; aumentar el número de escaños por uno más en los distritos electorales con excedentes poblacionales mayores al 50% de la clave; cambiar la fórmula d´Hondt por la de Saint Lagué; e introducir el voto preferencial (lista cerrada no bloqueada)

Mediante el aumento de la clave a 120,000 y de un escaño más en los distritos con excedentes poblacionales mayores al 50% de la clave, se obtendrían dos beneficios: Mejora significativamente la IGUALDAD DEL VOTO, eliminando los grandes excedentes poblacionales que quedan sin representación y, por otro lado, se da un CRECIMIENTO REDUCIDO Y CONTROLADO DEL CONGRESO DE LA

<sup>19</sup> En ellas los votantes pueden indicar libremente no sólo al partido de su preferencia sino también a su candidato favorito dentro de ese partido.

REPÚBLICA. Al cambiar la fórmula d'Hondt por la de Saint Lagué, MEJORA LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DE MINORÍAS. Mediante la adopción de algún tipo de voto preferencial en listas cerradas pero no bloqueadas, MEJORA LA REPRESENTATIVIDAD DE LOS DIPUTADOS sin afectar mayormente al sistema de partidos políticos.

## 2. *Reformas con variación de los distritos electorales*

Por otra parte, en el caso que se decida cambiar el diseño de los distritos electorales, lo que presuntamente requeriría una reforma constitucional, se visualizan dos opciones:

Por un lado, diseñar circunscripciones uninominales con criterio poblacional (igual número de habitantes por cada distrito) que combinado con una clave poblacional más elevada, surtiría como efecto positivo la IGUALDAD DEL VOTO, así como un Congreso más pequeño. En este caso, se optaría por un sistema electoral MAYORITARIO para la elección de diputados distritales en lugar del actual sistema *imperfecto* de representación proporcional de minorías.

Por el otro, diseñar circunscripciones plurinominales de mediano tamaño (6 a 10 diputados por cada distrito) que combinado con las cuatro modificaciones arriba detalladas que no requieren cambios constitucionales, generaría tanto la IGUALDAD DEL VOTO como una MEJOR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DE MINORÍAS, así como una MAYOR REPRESENTATIVIDAD en la relación de los diputados con su electorado.

## 3. *Reflexiones finales*

Cualquier propuesta de modificación al sistema electoral vigente debe tomar en cuenta el carácter interactivo de los componentes del sistema po-

lítico y considerar que sus efectos suelen tener profundas consecuencias en la vida política futura de un país. Por otro lado, es oportuno llamar la atención en cuanto a que estos efectos suelen no percibirse en el corto plazo. Por ende, es recomendable que toda decisión en este sentido tome en consideración los siguientes principios:

- Debe existir convicción sobre su necesidad.
- Parta de sólidos análisis técnicos de carácter estratégico y no coyuntural, que le den sustento. Para ello, es indispensable que los actores políticos que promueven el cambio tengan los conocimientos y la información básica.
- Analice los riesgos y oportunidades de las modificaciones deseadas desde una perspectiva sistémica y no aislada.
- Tenga por objetivo el perfeccionamiento de la democracia en términos de asegurar la igualdad, la inclusión y la libertad, y no el beneficio de sector o partido político particular.
- Considere y valore la historia, la cultura política y la educación del votante.
- Sea transparente de manera de no afectar la confianza y legitimidad política en las instituciones.
- Promueva la participación ciudadana.
- Represente una mejora significativa a la legitimidad, representatividad y gobernabilidad del sistema.
- Fortalezca la institucionalidad democrática.
- Contribuya a mejorar la cultura política.
- Tenga en cuenta la capacidad institucional y financiera del Estado.
- Sea viable política y legalmente.

En síntesis, la actualización del sistema electoral es una decisión trascendental en la vida política de un país. Este proceso, mal o parcialmente elaborado puede dañar la institucionalidad democrática, promover la conflictividad, motivar la rebeldía o apatía ciudadana, debilitar la legitimidad y, en consecuencia, vulnerar la gobernabilidad y estabilidad política del Estado. Es por ello recomendable que cualquier decisión política al respecto parta de un discernimiento profundo acerca de los problemas que se pretende resolver o corregir. Las modificaciones introducidas deben así constituirse en soluciones adecuadas y pertinentes a la problemática identificada.

En una relación costo-beneficio, los cambios propuestos a un sistema electoral deben asegurar reales mejoras al sistema político. Si ello no está garantizado, y el sistema electoral vigente ha demostrado –aun y a pesar de sus posibles debilidades– ser funcional, es recomendable conservarlo e invertir más tiempo en su reflexión y análisis, antes que exponerse a situaciones políticas poco afortunadas.

En relación con las elecciones simultáneas y otras modificaciones. Una reforma al sistema electoral guatemalteco podría considerar, además del análisis de las variables antes expuestas, la pertinencia o no de la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas, las cuales provocan los siguientes efectos: a) de realizarse simultáneamente, se facilita la transferencia del voto presidencial al legislativo, dando lugar a las conocidas “aplanadoras”. Y, b) limitan a la ciudadanía el derecho de calificación a la gestión legislativa. Se argumenta que las elecciones de medio período permiten “depurar y oxigenar” las instituciones públicas y, por ende, obligan al representante a mantener una conducta apegada a la ley, a las exigencias propias del cargo y a las normas morales socialmente aceptadas. Este sistema puede tener la inconveniencia de representar un costo mayor para el Presupuesto

de Ingresos y Gastos del Estado y, por el otro, se promueve un estado de campaña electoral prácticamente permanente que resulta ser muy cansado para el elector. Finalmente, otro tema de discusión en la democracia representativa, es la referida a la revocación del mandato legislativo que faculta a los electores para pedir la destitución de todos o algunos funcionarios públicos, a través de la realización de un referéndum antes de la finalización de su período. El uso de la destitución está sujeto a restricciones contenidas en disposiciones constitucionales y legales.

#### IV. Anexo: Glosario de terminología básica

El estudio y comprensión del sistema electoral suele ser una tarea muy técnica compleja, por ello, un abordaje adecuado pasa por atender a la clarificación conceptual. A continuación se presenta un glosario de términos básicos cuyo manejo y conocimiento resulta obligatorio para cualquier persona interesada en analizar con seriedad y rigurosidad metodológica el tema en cuestión.

*Sistema electoral:* conjunto de métodos destinados a traducir los votos ciudadanos en escaños. Se clasifican de acuerdo con la fórmula electoral que utilicen, así pueden ser mayoritarios, proporcionales o mixtos.

*Representación:* fenómeno por el cual la nación a través de técnicas diversas, designa cierto número de ciudadanos para que, ante la imposibilidad de hacerlo por sí misma, participen en la creación de la voluntad estatal. La investidura del representante proviene de la Constitución y las leyes.

*Representatividad:* se asocia a la idea de semejanza o similitud. Existe representatividad cuando hay comunión de intereses, simpatía en los sentimientos y deseos. Se dice que alguien es “representativo de” para decir que éste personi-

fica algunas características esenciales del grupo, clase o profesión. También cuando existe un sentimiento de responsabilidad hacia alguien.

*Proporcionalidad:* un sistema es proporcional cuando la relación entre el porcentaje de escaños que un partido recibe y el porcentaje de votos que logró en la elección es coincidente o equivalente.

*Desproporcionalidad:* es la diferencia entre el porcentaje de escaños que un partido recibe respecto del porcentaje de votos que logró en las elecciones.

*Gobernabilidad:* para el presente estudio el término será entendido en un sentido estricto, es decir, como la posibilidad de negociación del partido en el gobierno de establecer las alianzas necesarias para ejecutar su plan de gobierno. Dicha posibilidad podrá aumentar o disminuir atendiendo al número de partidos políticos relevantes que tienen participación en la asamblea.

*Circunscripción:* es la unidad geográfica dentro de la cual los votos se traducen en cargos.

*Magnitud de la circunscripción:* la magnitud es el número de escaños o cargos que se eligen en una circunscripción o distrito electoral. A mayor número de escaños a repartir, mayor es la magnitud y viceversa. De ahí que puedan ser de dos tipos: uninominales y plurinominales.

*Fórmula electoral:* es la expresión matemática que convierte los votos en cargos. Puede ser

de mayoría (relativa o absoluta) y proporcional. En este último caso, los cargos o escaños se distribuyen en proporción a los votos que hayan obtenido.

*Umbral electoral:* barrera mínima debajo de la cual no es posible obtener participación. El partido que no logre determinado porcentaje de votos no tiene derecho a ocupar un escaño.

*Desigualdad del voto:* hace referencia al principio: “un ser humano, un voto” y refiere principalmente al fenómeno de la subrepresentación. La igualdad se logra cuando el remanente de población que queda sin representación es mínimo o nulo. Dicho remanente es el resultado de dividir el total de habitantes de un distrito “X”, entre el criterio poblacional establecido por ley para poder acceder a un escaño. En Guatemala este criterio es el siguiente  $80,000=1$  escaño.

*Forma de la candidatura:* la candidatura es la oferta política respecto de la cual los votantes emiten su pronunciamiento en una elección. La forma de la candidatura refiere a si es una candidatura uninominal donde el electorado puede votar por un solo candidato (por lo general las candidaturas uninominales se dan en sistemas mayoritarios en circunscripciones con un número reducido de habitantes) o al tipo de lista a utilizar: cerrada y bloqueada; cerrada y no bloqueada; o abiertas, en una candidatura plurinominal en circunscripciones que cuentan con contingentes mayores de población.



### **Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)**

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) es una entidad de servicio, cultural y no lucrativa, de carácter privado, surgida en 1979 y fundada en 1982. Está integrada por personas inspiradas en principios de respeto a la dignidad humana y la participación social, e interesadas en la reflexión, análisis e investigación científica de la realidad nacional. Es una entidad pluralista que guarda absoluto respeto por las distintas concepciones y actividades políticas, sociales, culturales, económicas y profesionales de sus asociados. A sus asociados les une el propósito de establecer un ordenamiento democrático basado en la justicia, la libertad, la paz y la solidaridad. No está vinculada con ninguna tendencia política.

El objetivo principal de ASIES es estimular el interés general para la búsqueda y realización de soluciones concretas a la problemática nacional. La Asociación tiene como estrategia el apoyo al desarrollo, la investigación y el análisis permanente de la realidad nacional, desde puntos de vista políticos, económicos, sociales, culturales, históricos, de política exterior y de relaciones internacionales. Al respecto, cumple las siguientes funciones:

- Promueve y fomenta la investigación, el estudio y la interpretación de los problemas que afectan a Guatemala, a nivel nacional e internacional.

- Estimula la comunicación y el intercambio de conocimientos entre investigadores y universidades.
- Desarrolla formas de comunicación y divulgación, a fin de que los resultados de sus estudios e investigaciones sean debidamente aprovechados.

ASIES se ha constituido en un foro nacional desde el cual se estimula el estudio de procesos y coyunturas sociales, con una visión de total amplitud ideológica, doctrinaria, profesional y política, enmarcada en el desarrollo humano integral. Asimismo, se proyecta a la sociedad guatemalteca en general, mediante la realización de talleres de trabajo, grupos focales y eventos públicos en los que se someten a debate temas de interés nacional, con la asistencia de representantes de todos los sectores gubernativos, sociales, profesionales y políticos, así como de organismos internacionales.

### **Asociación Desarrollo, Organización, Servicios y Estudios Socioculturales (DOSES)**

Asociación DOSES: Es una organización de la sociedad civil guatemalteca y, como tal, sin fines de lucro, establecida en 2001. Su misión fundamental es ampliar las posibilidades de la comunicación social por la vía del estudio de los medios informativos, la capacitación de periodistas, la producción de textos y documentos y la incidencia política para impulsar una mayor participación ciudadana en procesos comu-

nicativos y extender el derecho de acceso a la información y la libertad para divulgarla. Asociación DOSES ha trabajado en colaboración con otras entidades de la sociedad civil, con organizaciones internacionales, tanto de índole gubernamental como privada, y con entidades del gobierno de la República de Guatemala. Las seis áreas en las que DOSES concentra su área de acción y sus principales realizaciones son las siguientes:

- Investigación sobre efectos de los medios de comunicación: se han desarrollado ya dos investigaciones para establecer la agenda de los medios de comunicación y la manera como ésta es recibida por la audiencia guatemalteca. La más reciente de estas investigaciones analizó el papel que los medios informativos jugaron en las elecciones presidenciales de 2007. Este año se culminará una tercera investigación con respecto al tema de los medios como actores electorales y sus efectos, con el apoyo de la Fundación Soros.
- Producción de textos y materiales para capacitar periodistas: DOSES ha realizado una extensa labor en la publicación de manuales para uso de periodistas departamentales en áreas como periodismo sin discriminación, periodismo con nociones de teoría de género, periodismo para prevención de desastres, periodismo investigativo, periodismo en economía y periodismo para cobertura de procesos electorales.
- Incidencia: Asociación DOSES integró una coalición de organizaciones de la sociedad civil que en 2005 elaboró y presentó al Congreso de la República un proyecto para fundamentar la Ley de Acceso a la Información.
- Participación ciudadana: DOSES realizó un ejercicio de observación de medios in-

formativos para establecer la manera como éstos abordan el tema de los derechos de las mujeres. Asimismo, DOSES realiza capacitaciones para estimular el ejercicio de observación ciudadana de medios y de esa manera poder tener un mayor efecto sobre la agenda comunicativa mediada. DOSES también integró, junto a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Guatemala, FLACSO-Guatemala, el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP) y Acción Ciudadana, la iniciativa de observación electoral llamada Mirador Electoral 2007. La responsabilidad de DOSES dentro de este consorcio consistió en analizar los contenidos y el volumen de la información publicada por los medios con respecto al proceso electoral de 2007 y sus actores (partidos, candidatos y autoridades electorales). Esta participación tuvo como finalidad contribuir a garantizar la pureza y legitimidad del proceso electoral desde su inicio.

- Talleres y seminarios de capacitación: DOSES ha realizado periódicamente talleres y seminarios para mejorar las capacidades profesionales de los periodistas. Recientemente tuvo a su cargo el componente de capacitación de un proyecto para manejo de riesgo y prevención de desastres, en colaboración con la Organización Panamericana de la Salud y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

#### **Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-Sede Guatemala**

FLACSO-Guatemala fue reconocida como unidad académica en 1987, por el Decreto 96-87 del Congreso de la República. Desde su fundación, FLACSO-Guatemala ha promovido la investigación social, la docencia superior y el conocimiento e interpretación de las ciencias sociales en el país. Los temas hacia los cuales ha enfo-

cado sus esfuerzos, cubren un vasto espectro de las ciencias sociales y de sus temas relevantes en Guatemala y Centroamérica: las relaciones interétnicas, el proceso de paz, la reconversión militar, la democratización, los estudios de género y juventud, el poder local, la seguridad, los recursos naturales, el desarrollo sostenible, la educación, la pobreza, los movimientos sociales, los partidos políticos, entre otros. FLACSO-Guatemala ha impartido desde 1998, varias maestrías y diplomados superiores. A partir de 2001, en unión con las otras unidades académicas de Centroamérica: FLACSO-Costa Rica y FLACSO-El Salvador, sirve un Postgrado en ciencias sociales, que incluye una maestría y un doctorado.

### **Fundación Soros Guatemala (FSG)**

La Fundación Soros Guatemala se estableció formalmente el 20 de agosto de 1997. Nació poco después de la firma de los Acuerdos de Paz, al momento de encontrarse Guatemala en un proceso de transición hacia la democracia. Es un ente jurídico nacional autónomo, sin fines de lucro, que forma parte de la amplia gama de organizaciones e instituciones de la ciudad civil guatemalteca, con los recursos financieros y técnicos para apoyar a otros actores sociales. Desde una perspectiva ciudadana no partidista, establece alianzas con ellos para procurar incidir en los procesos de construcción y fortalecimiento de la democracia que se vive en el país.

La visión de FSG se dirige hacia la construcción de una sociedad abierta, la cual se establece a partir de aquellos valores relacionados con la vigencia y respeto a los derechos humanos, la participación democrática, la solidaridad, la tolerancia, la inclusión y el respeto a las diferencias y la búsqueda del bien común a través del consenso. En términos sociales, una sociedad abierta es aquella en la que prevalecen, entre otros, la justicia y el Estado de Derecho; la au-

sencia de impunidad y corrupción así como exclusiones y discriminaciones de cualquier tipo; y la presencia de mecanismos de regulación del mercado para promover la competencia. La sociedad abierta es aquella en la que predominan visiones positivas y democráticas sobre el Estado, y de las relaciones entre los individuos, los grupos y este Estado. Por último, una sociedad abierta se establece a partir de las relaciones que la Nación mantiene con el resto de la comunidad internacional y con las tendencias democráticas más importantes que se dan en este ámbito.

A partir de su fundación, FSG ha intentado contribuir a generar en Guatemala una cultura ciudadana responsable y participativa. La construcción de ciudadanía se manifiesta como un proceso que cruza todo el quehacer institucional. Con distintas modalidades y desde sus diferentes programas, la Fundación ha trabajado para que, sin importar las diferencias culturales, todos los guatemaltecos nos reconozcamos como ciudadanos iguales, con capacidad para conocer y cumplir con nuestras responsabilidades en función del bien común, y a partir de allí conocer, reclamar y ejercer nuestros derechos.

Asimismo, ha servido como espacio de encuentro neutral para abordar temáticas de relevancia nacional por parte de actores diversos y ha generado sinergias con otras organizaciones no gubernamentales y gubernamentales en dinámicas orientadas al aprendizaje conjunto y a esfuerzos colaborativos que contribuyen a formar plataformas de incidencia y acción política. La FSG forma parte de la Red Internacional de Instituto de la Sociedad Abierta. Como tal, opera bajo los auspicios del *Open Society Institute* (OSI). La Red está integrada por más de cincuenta fundaciones nacionales, iniciativas regionales y programas globales en distintas partes del mundo.

### **Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (nIMD)**

El Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria es una institución que se integra por todos los partidos políticos con representación parlamentaria. Se fundó luego de la exitosa experiencia de cooperación entre los partidos políticos holandeses y los partidos políticos sudafricanos, en los albores de la nueva y democrática Sudáfrica. El presidente Mandela animó a los partidos políticos holandeses para que siguieran perfeccionando esta experiencia y la ofrecieran a otras democracias en proceso de construcción. Siguiendo este lineamiento, se estableció el nIMD, el cual empezó a funcionar en el año 2001.

Las actividades del nIMD, a nivel global, están dirigidas al fortalecimiento, al desarrollo institucional y al incremento de las capacidades de los partidos y organizaciones políticas en países con democracias incipientes y en vía de consolidación. En este marco, a principios del año 2002, estableció una oficina en Guatemala que inicia su trabajo apoyando el Diálogo Multipartidario para la construcción de la Agenda Nacional Compartida.

El nIMD busca una relación de cooperación mutua entre “pares” una relación entre partidos y organizaciones políticas de Holanda y Guatemala que se base en la cooperación mutua y que permita desarrollar programas para fortalecer la institucionalidad y desarrolle capacidades para el ejercicio político. Los ejes de trabajo del nIMD son: a) Desarrollo institucional de los partidos políticos; b) Fortalecimiento del sistema político y del rol que desempeñan los partidos dentro del mismo; y, c) Fortalecimiento de las capacidades de relacionamiento de los partidos políticos y la sociedad civil. La metodología empleada procura fortalecer capacidades en los partidos políticos para desempeñar su papel de mediación, representación y ejecución de po-

líticas para el bienestar de la población que representan, a través de capacitación, formación, realización de estudios y desarrollo de instrumentos para que este sistema pueda actuar debidamente y con efectividad. En este marco se trabaja en alianza con otras organizaciones e instancias nacionales e internacionales.

### **Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI)**

Fundado en 1983, el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI) es una organización internacional sin fines de lucro con sede en Washington, D.C. y oficinas en cerca de 60 países, cuya misión es contribuir a promover y fortalecer la democracia. Gracias a una red mundial de expertos voluntarios, el NDI ofrece asistencia técnica a líderes de partidos políticos y de la sociedad civil que promueven valores, prácticas e instituciones democráticas. El NDI trabaja con demócratas de cada región del mundo para fortalecer organizaciones políticas y civiles, monitorear elecciones, promover la participación ciudadana, y asegurar la rendición de cuentas y transparencia en el gobierno. La democracia depende de legislaturas que representen a la ciudadanía y supervisen al ejecutivo; poderes judiciales independientes que resguarden el imperio de la ley; partidos políticos transparentes y responsables; y elecciones en que los votantes elijan libremente a sus representantes. Por eso, actuando como catalizador, el NDI apoya instituciones y procesos que permiten que la democracia prospere.

*Formando y fortaleciendo organizaciones cívicas y políticas:* el NDI ayuda a crear instituciones estables, con bases amplias y bien organizadas que conforman el cimiento de una cultura cívica activa. La democracia depende de estas instituciones mediadoras que crean vínculos entre los ciudadanos y el gobierno y entre sí mismas para ofrecer canales de participación en las políticas públicas.

*Promoviendo elecciones libres y creíbles:* el NDI promueve las elecciones abiertas y democráticas. El NDI estudia y da recomendaciones sobre los códigos electorales para los partidos políticos y gobiernos. El Instituto ofrece también asistencia técnica a partidos políticos y grupos cívicos que buscan organizar campañas de educación para votantes, y programas para monitorear elecciones. El NDI, siendo uno de los líderes mundiales en el monitoreo de elecciones, ha organizado delegaciones internacionales y colaborado con organizaciones nacionales para observar elecciones en decenas de países, ayudando a garantizar que los resultados de las urnas reflejen la voluntad popular.

*Apoyando la transparencia y la rendición de cuentas:* el NDI responde solidariamente a solicitudes de líderes de gobiernos, parlamentos, partidos políticos y grupos de la sociedad civil que le piden asesoramiento sobre temas como rela-

ciones civiles-militares, procedimientos legislativos, y comunicación con el electorado. El NDI trabaja también con legislaturas y gobiernos locales que desean ser más profesionales y transparentes, y responder más efectivamente a la ciudadanía.

La cooperación internacional es clave para promover una democracia eficaz, efectiva y eficiente. Esta cooperación demuestra a democracias emergentes que, mientras las autocracias están inherentemente aisladas y temen al mundo exterior, las democracias cuentan con aliados y un sistema de solidaridad internacional. Con sede en Washington D.C., y oficinas en cada región del mundo, NDI complementa las habilidades de su personal con expertos voluntarios de todo el mundo, muchos de ellos veteranos de sus propias luchas domésticas por la democracia y quienes traen valiosas perspectivas sobre el desarrollo democrático.



### **Eduardo Núñez Vargas (Coord.)**

Politólogo de origen costarricense, con estudios de postgrado en Gerencia de Proyectos de Desarrollo. Durante ocho años ejerció como Director de Proyectos de Asistencia Técnica Electoral para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y su Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL), cumpliendo funciones de Coordinador de Programas sobre Gobernabilidad y Derecho a la Participación Política durante los últimos dos años de su vinculación con esa institución. Complementariamente, ha sido consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en materia de partidos políticos; del Banco Interamericano de Desarrollo en aspectos relacionados con la formulación de proyectos educativos de orden cívico y político; y de la Organización de los Estados Americanos en materia de formación de jóvenes en democracia y gerencia política. Del año 2002 al 2006 tuvo a su cargo la Coordinación General del Programa Valores Democráticos y Gerencia Política que la Oficina para la Promoción de la Democracia de la OEA tiene en Guatemala, programa específicamente diseñado para el fortalecimiento del sistema de partidos políticos en ese país. Actualmente se desempeña como Director Residente del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales con sede en Guatemala.

### **Alejandro Balsells Conde**

Guatemalteco, abogado y notario. Actualmente es Vicepresidente del Centro para la Defensa de

la Constitución (CEDECON), consultor externo de ASIES y catedrático universitario. Fue Secretario de la Comisión de Reforma Electoral (CRE), constituida conforme al Acuerdo de Paz sobre Reforma Constitucional y Régimen Electoral (1997-98). Ha sido Consultor de la OEA y el BID en temas referentes a la Reforma Electoral. Fue Coordinador Nacional de la Asistencia Técnica de la OEA al Tribunal Supremo Electoral (TSE). Autor de varias publicaciones sobre temas de su especialidad y columnista ocasional de prensa.

### **Carmen Castilla Miranda**

Periodista egresada de la Universidad de San Carlos de Guatemala con pensum cerrado de la licenciatura en ciencias de la comunicación. Fue administradora de la Asociación para el Estudio y la Promoción de la Seguridad en Democracia (SEDEM) y asistente del proyecto académico en la Fundación de Periodismo para el Desarrollo. En Asociación DOSES participó en los proyectos de investigación en medios de comunicación y sus discursos: “Agencia de noticias para la niñez La NANA”, “Mujer y Medios” y “Proceso electoral 2007”.

### **Carmen Ortiz**

Guatemalteca, politóloga (*Cum Laude*) egresada de la Universidad Rafael Landívar. Actualmente es consultora en temas de seguridad para la Alianza Internacional para la Consolidación de la Paz, *Interpeace Alliance* en la sede regional para Latinoamérica. Se desempeñó como consultora

del área sociopolítica de ASIES; Secretaria Académica de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales por la URL; Docente universitaria en la misma universidad; Coordinadora del Sistema de Alerta Temprana para la Prevención de Conflictos de la Vicepresidencia de la República; y fungió como Secretaria de Análisis Estratégico de la Presidencia. Así mismo, fue columnista de opinión para el diario *Siglo Veintiuno*, coordinadora y conductora del programa televisivo de debate político “Juicio a”.

### **César Conde Rada**

Abogado y notario. Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) 1981. Maestría en Administración Pública INAP. 1982. Ha formado parte de la Junta Directiva, Tribunal de Honor y de varias comisiones en el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, al que representó en el Consejo Superior Universitario de la USAC. Fue Secretario, Coordinador de semestre y profesor en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC. Ex magistrado del Tribunal Supremo Electoral. Ex miembro del Tribunal Electoral del Deporte Federado. Ha brindado asesorías en temas electorales a la Organización de los Estados Americanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, e IIDH/CAPEL. Ha formado parte de diversas misiones de observación electorales, tanto nacionales como internacionales. Abogado litigante. Actualmente funge como docente en la Facultad de Derecho de la USAC.

### **Gustavo Berganza**

Investigador social y periodista. Certificado de posgrado en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Pittsburgh), MA en sociología global y comparativa (Universidad de Pittsburgh) y candidato a doctor en sociología (Universidad del Estado de Nueva York en Albany, SUNY-Albany). Es fundador de Asociación DOSES para la cual ha realizado investigaciones acerca de so-

ciología de los medios informativos. Actualmente dirige para esa organización un estudio sobre los efectos de los medios sobre los jóvenes en las elecciones de 2007 y otro sobre la conformación de la esfera pública mediada a partir de la restauración constitucional de 1996.

### **Ivonne Solórzano Castillo**

Licencia en Gestión para el Desarrollo Sostenible por la Universidad de las Regiones Autónomas de la Costa Caribe Nicaragüense (URACCAN). Tiene una maestría en políticas públicas por la Universidad Rafael Landívar. Ha sido investigadora de FLACSO-Guatemala en las áreas de movimientos sociales y estudios sociopolíticos. En su experiencia académica ha abordado problemáticas que involucran al Estado, las políticas públicas y la participación ciudadana.

### **Javier Fortín**

Guatemalteco, licenciado en ciencia política y en relaciones internacionales por la Universidad Francisco Marroquín. Maestro en políticas públicas de la Universidad Estatal de Nueva York en Stony Brook y en relaciones internacionales de la Universidad Francisco Marroquín. Investigador político, catedrático universitario y consultor externo de ASIES. Ha escrito dos cuadernos de información política acerca del transfuguismo parlamentario y el voto cruzado en el país, publicados por FLACSO-Guatemala.

### **Ligia Ixmucané Blanco**

Guatemalteca, licenciada en ciencias políticas por la Universidad Rafael Landívar y maestra en ciencia política con especialización en parlamento y relaciones institucionales en la Universidad de París II, Francia; con posgrado en estudios de género en FLACSO-Guatemala. Actualmente es consultora externa de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales

(ASIES) y catedrática de los cursos de Ciencia Política y Sistemas Políticos Comparados en la Universidad Rafael Landívar. Ha sido investigadora en FLACSO y ASIES en proyectos de investigación sobre la democracia y la paz en Guatemala y sobre los partidos políticos y los sistemas electorales. Autora de varios artículos sobre temas de su especialidad.

### **María Alejandra Erazo**

Guatemalteca, hasta 2008 coordinó el eje político-legal del área de estudios sociopolíticos de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO-Guatemala. Fue analista del Proyecto Mirador Electoral 2007. Ha sido consultora para varios proyectos sobre: sistema político, partidos políticos, descentralización, sistema electoral y organismo legislativo, entre otros. Ha realizado varias publicaciones sobre los temas mencionados.

### **Miriam Gramajo**

Guatemalteca, contador público y auditor egresada de la Universidad Francisco Marroquín, y maestría en consultoría tributaria en la Universidad de San Carlos de Guatemala. Actualmente es catedrática universitaria del curso Costos y contabilidad en la Universidad Francisco Marroquín; Socio encargada de la División de Ediciones de Prontuarios Fiscales y Legales de la firma de Contadores Públicos y Auditores Velásquez. Fundó y dirige la firma consultora Gramajo Molina & Asociados S.C; y como consultora independiente ha trabajado en Auditoría fiscal y financiera para área Hotelera y restaurantes, área Textil, Organizaciones no Gubernamentales, no lucrativas, Constructo-

ras, Auditorías en instituciones del Ministerio de la Defensa de Guatemala, a través del Departamento de Presupuesto de Finanzas del Ejército de Guatemala, Ministerio de Educación y Salud Pública a través de ASIES, Ministerio de Agricultura, e IICA.

### **Paola Ortiz Loaiza**

Coordinadora e investigadora principal del Área de Estudios Sociopolíticos, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Guatemala. Licenciada en relaciones internacionales por El Colegio de México, México. Técnico universitario en comercio internacional, Universidad Rafael Landívar. Catedrática de la Universidad Rafael Landívar/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Ha sido consultora para varios proyectos regionales y nacionales sobre: funcionamiento del régimen y sistema político, partidos políticos, sistema electoral, participación política y género, gobiernos locales, entre otros. Ha realizado varias publicaciones sobre los temas mencionados.

### **Silvia Sánchez**

Licenciada en ciencias de la comunicación por la Universidad Francisco Marroquín, actualmente prepara tesis de maestría en comunicación educativa por la Universidad Panamericana. Participa como docente auxiliar en el taller de redacción para la Facultad de Economía de la Universidad Francisco Marroquín. Fue reportera del diario Prensa Libre por cuatro años y en Asociación DOSES participó en los proyectos de investigación en medios de comunicación y sus discursos: “Mujer y Medios” y “Proceso electoral 2007”.



Este libro fue impreso en los talleres gráficos de Serviprensa S.A. en el mes de octubre de 2008. El tiraje consta de 1000 ejemplares en papel bond antique 80 gramos.



Netherlands Institute for  
**Multiparty Democracy**

Las siete dimensiones descritas en este libro, aportan una visión bastante integrada de lo que fue el proceso electoral 2007. Los hallazgos encontrados buscan aprender sobre la evolución reciente del sistema de organización electoral, el sistema de partidos y la forma en que el sistema electoral sin cambios desde años atrás se ve influenciado por otras variables. Metodológicamente, el proceso de análisis partió del establecimiento de objetos de estudio precisos y preguntas orientadoras sobre cada dimensión a estudiar; hubo una distribución del trabajo entre las instituciones especializadas en el tema, para asegurar la calidad de los estudios y el cumplimiento puntual de los plazos. De este modo, ASIES asumió el análisis del sistema partidario, el régimen de financiamiento y el sistema electoral; FLACSO, el análisis de coherencia de la Ley, el desempeño del TSE y el análisis de participación electoral; y, finalmente, DOSES, asumió el análisis del comportamiento electoral de los medios, desde las tres perspectivas acordadas: cobertura mediática, desempeño de los periodistas y análisis de encuestas. La Coordinación Técnica del Proyecto recayó en el equipo de NDI Guatemala.

Por otra parte, este estudio se ha beneficiado de múltiples esfuerzos de apoyo a las elecciones, desde los programas de asistencia técnica implementados por IIDH/CAPEL y la OEA, pasando por las misiones de observación internacional de OEA y la Unión Europea, hasta las misiones de observación nacional realizadas por Mirador Electoral, la Misión Indígena de Observación Electoral y otras. Una base sustantiva de la información que dio partida a este estudio, fue aportada por el trabajo técnico sustantivo realizado por las misiones antes detalladas.

Es por tanto un esfuerzo que busca complementar y no suplantar lo realizado por diversos actores nacionales y por la cooperación internacional durante las últimas elecciones. En este sentido, se entiende que, al igual que todos los productos de esas misiones, este documento es un bien público, que es puesto a disposición de la sociedad guatemalteca para su estudio y deliberación.

*Eduardo Núñez Vargas (coord.)*

ISBN 99939-72-68-1



9 789993 972686



Editorial  
de  
Ciencias  
Sociales