

Un modelo en transición: desafíos al régimen político electoral



**Un modelo
en transición:**
desafíos al régimen
político electoral

Eduardo Núñez Vargas
Director Residente Guatemala
Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales

Julio Donis
Coordinador de Programas

Justo Pérez
Oficial de Programas

Magdaí Castillo
Asistente de Programas

Julio Donis
Rudy Herrera Mármol
Phillip Edward Chicola
José Carlos Sanabria
Hugo Novales Contreras
Renzo Lautaro Rosal
Lorena Escobar Noriega
Carlos Alberto Sarti Castañeda
Carlos Arrazola González
Equipo de Investigación

María Alejandra Morales
Miguel Gonzáles Moraga
Aportes a las Investigaciones

Helvi Mendizábal Saravia
Edición

Carmen Ortíz
Gustavo Berganza
Javier Fortín
Javier Monterroso
Leslie Sequeira
María Alejandra Erazo
Paola Ortíz
Wolfgang Ochaeta
Revisión de Textos

ISBN: 978-9929-738-34-8

El contenido expresado en esta publicación es responsabilidad exclusivamente de sus autores y el mismo no necesariamente refleja las opiniones del Instituto Nacional Demócrata ni de los donantes.

Diseño e impresión:



3a. avenida 14-62, zona 1
PBX: (502) 2245-8888
www.serviprensa.com

Diseño de portada: Maite Sánchez
Diagramación: Evelyn Ralda

Índice General

El régimen político electoral, desafíos y contradicciones en el año de la crisis política y de las elecciones 2015	
<i>Julio Donis</i>	1
Participación electoral en Guatemala 2015	
<i>Rudy Herrera Mármol</i>	17
El sistema electoral guatemalteco, en el proceso electoral 2015	
<i>Phillip Edward Chicola y María Alejandra Morales</i>	61
Desempeño del sistema político en el proceso electoral de 2015	
Estudio del sistema de partidos políticos	
<i>José Carlos Sanabria Arias</i>	109
El financiamiento de partidos y campañas en Guatemala: un sistema en transición	
<i>Hugo Novales Contreras</i>	185
El papel de los órganos electorales en el proceso 2015	
<i>Renzo Lautaro Rosal</i>	217
Justicia electoral en Guatemala	
<i>Lorena Escobar Noriega y Hugo Novales Contreras</i>	267
Análisis de la conflictividad electoral 2015	
<i>Carlos Alberto Sarti Castañeda</i>	303
Guatemala: medios, periodistas y elecciones	
<i>Carlos Arrazola González</i>	347

Siglas y acrónimos utilizados

AD	Asambleas Departamentales
ADN	Acción de Desarrollo Nacional
ANC	Asamblea Nacional Constituyente
Art.	Artículo
Asies	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Avemilgua	Asociación de Veteranos Militares de Guatemala
BIEN	Bienestar Nacional
CAFÉ	Ciudadanos Activos de Formación Electoral
CC	Corte de Constitucionalidad
Cedecon	Centro para la Defensa de la Constitución
CED	Comités Ejecutivos Departamentales
CEM	Circunscripciones Electorales Municipales
CEM	Comités Ejecutivos Municipales
CEN	Comité Ejecutivo Nacional
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNN	Corazón Nueva Nación
CGC	Contraloría General de Cuentas
Codefem	Colectivo para la Defensa de los Derechos de las Mujeres en Guatemala
Conred	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
CP	Código Penal
Conadur	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
CPRG	Constitución Política de la República de Guatemala

CREO	Compromiso Renovación y Orden
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CCE	Comités Cívicos Electorales
Doses	Asociación Desarrollo, Organización, Servicios y Estudios Socioculturales
DPI	Documento Personal de Identificación
EG	Encuentro por Guatemala
FCN-Nación	Frente de Convergencia Nacional - Nación
GANNA	Gran Alianza Nacional
IFES	International Foundation for Electoral Systems
Inacif	Instituto Nacional de Ciencias Forenses
IND	Instituto Nacional Demócrata
INE	Instituto Nacional de Estadística
Ipnusac	Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala
JED	Juntas Electorales Departamentales
JEDG	Junta Electoral del Departamento de Guatemala
JEM	Juntas Electorales Municipales
JRV	Juntas Receptoras de Votos
KAS	Fundación Konrad Adenauer
LAEPyC	Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad
LEEP	Ley Electoral y de Partidos Políticos
LGBT	Lesbianas, Gay, Bisexuales, Transexuales
Lider	Libertad Democrática Renovada
ME	Mirador Electoral
Micivi	Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
MNR	Movimiento Nueva República
MP	Ministerio Público
MR	Movimiento Reformador
OEA	Organización de los Estados Americanos
OJ	Organismo Judicial
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAN	Partido de Avanzada Nacional

Parlacen	Parlamento Centroamericano
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PLP	Partido Libertador Progresista
PNC	Policía Nacional Civil
PP	Partido Patriota
PPT	Partido Productividad y Trabajo
PRI	Partido Republicano Institucional
PSG	Partido Socialdemócrata Guatemalteco
PU	Partido Unionista
Renap	Registro Nacional de las Personas
SAA	Secretaría de Asuntos Agrarios
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SIB	Superintendencia de Bancos
SIT	Superintendencia de Telecomunicaciones
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UCN	Unión del Cambio Nacional
UD	Unión Democrática
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza
URL	Universidad Rafael Landívar
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
VIVA	Visión con Valores



El régimen político electoral, desafíos y contradicciones en el año de la crisis política y de las elecciones 2015

Julio Donis



Contenido

- El régimen político electoral, desafíos y contradicciones en el año de la crisis política y de las elecciones 2015 3**
- 1. El Estado formal y el informal, dos entidades que han subsistido al mismo tiempo 4
- 2. Elecciones 2015 y democracia 8
 - 2.1 Sobre los niveles y la calidad de la participación 10
 - 2.2 Sobre el sistema electoral guatemalteco..... 11
 - 2.3 Sobre el desempeño de los partidos políticos..... 12
 - 2.4 Sobre el dinero en la política..... 13
 - 2.5 Sobre el órgano y la justicia electoral..... 14
 - 2.6 Sobre el rol de los medios de comunicación..... 16

El régimen político electoral, desafíos y contradicciones en el año de la crisis política y de las elecciones 2015

Julio Donis

“Guatemala es un país que experimenta el tiempo como años cortos y días largos”.

Es muy probable que el impulso actual de modernizar las reglas del juego que ordenan el sistema electoral y político sea un resultado directo de la coyuntura política que vivió la sociedad guatemalteca en el 2015. En ese momento, los acontecimientos políticos seguramente propiciaron las condiciones para que se aprobara la llamada segunda generación de reformas electorales que condujeron a la actual Ley Electoral y de Partidos Políticos. Hoy los sujetos políticos y sociales se encuentran a dos años de distancia de aquellos acontecimientos que tambalearon la gobernabilidad y también al mismo período de tiempo a futuro para enfrentar un nuevo proceso electoral; en el medio se debate ya una tercera generación de reformas electorales sin haber implementado las aprobadas y que constituyen la normativa vigente. El 2015 se considera ya por algunos como el agotamiento de una era política y el punto de inflexión de una sociedad que transita hacia la transformación de su Estado luego de haberse revelado su falla estructural y casi su fracaso.

Ese ímpetu seguramente reúne la conciencia y perspectiva de renovación del sujeto político formal, con la demanda social manifiesta de “cambiar esas reglas del juego”, ante lo que se considera un sistema fatigado. En este escenario, la pertinencia de cambiar la Ley Electoral y de Partidos Políticos se ha convertido en un punto de confluencia entre la visión de los bloques parlamentarios representados en el Congreso de la República o de los partidos políticos, y una demanda social creciente de la ciudadanía de ser tomada en cuenta como sujeto principal de esa reforma, en un contexto político y de gobernabilidad con alta sensibilidad. Hoy día es suficientemente claro que cambiar la normativa que rige el sistema de representación política de los ciudadanos y la vida de las instituciones políticas es uno de los pilares de la reforma política del Estado.

Con este contexto de la historia reciente de Guatemala, el Instituto Nacional Demócrata (NDI) presenta esta publicación que tiene por objeto central observar el comportamiento de ocho variables como principales ámbitos del sistema político

electoral, a la luz y a la sombra del pasado evento electoral 2015 sucedido en un escenario de crisis política del Gobierno de turno. Para tal efecto se contó con la participación de ocho investigadores de renombre que durante el 2016 analizaron el sistema para producir una serie de hallazgos y recomendaciones que se constituyan en un aporte que enriquezca los esfuerzos de actualización y modernización de un sistema que se halla en transformación.

Además, antecede un ensayo que pretende situar la evolución del Estado de Guatemala en su condición de informalidad regulada, la cual sirvió de marco para la evolución del sistema electoral. El documento también tiene la finalidad de integrar los ocho capítulos tratando de buscar respuestas a la siguiente pregunta: ¿Fueron las elecciones del 2015 la inflexión que anticipa el cambio en las reglas del régimen político electoral?

1. El Estado formal y el informal, dos entidades que han subsistido al mismo tiempo

El Estado de Guatemala ha desarrollado el entramado de sus instituciones y normas democráticas sobre un sustrato de redes informales que se basan en intereses particulares. Tal afirmación requiere observar las acciones de los actores hegemónicos y sus relaciones como los sujetos definidores del régimen político (leyes, reglamentos, instituciones). La referencia histórica por antonomasia es el escenario de las postrimerías del siglo XVIII. Eran los tiempos en los que las ascendentes burguesías alentadas por la revolución industrial, agotaban los regímenes antiguos para dar paso a la ideología liberal y democrática¹. En las latitudes de una América aún colonial como Guatemala, esos procesos políticos implicaron la adopción de un modelo que constituyó una contradicción de origen. Se erigió una arquitectura que acogió desde el principio la vieja lógica de las prácticas aún feudales (trabajo forzado, relaciones serviles y esclavas de producción), arropado de las sedas y las mantas de la democracia y de un Estado aún proto liberal.

Lo que prevaleció y aún existe en el país, fueron redes de actores y sus relaciones al amparo de una sociedad tradicional dominada por un grupo que no llegaría a convertirse en élite², y que se caracteriza por dos elementos: su identidad y su estatus. Estas redes de poder con origen en grupos de familias garantizaban su condición privilegiada a partir de los acuerdos entre sus líderes. Esa posición de ventaja sin embargo nunca fue puesta al servicio de la construcción del Estado sino a costas de sus propios emporios nacientes.

1 Paz, Octavio 2002, citado por Mack, Donis y Castillo en *Redes de inclusión: entendiendo la verdadera fortaleza partidaria*. Cuadernos de información política No. 10. FLACSO 2006.

2 https://www.google.com.gt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKewixss-Y4JfSAhUJeCYKHf9CCIIQFggYMAA&url=http%3A%2F%2Flahora.gt%2Fhemeroteca-lh%2Foligarcas-mas-que-elites%2F&usq=AFQjCNHwzcGwZnfl_RLBrz6bw0TrjXI5YQ

Esa prerrogativa supuso en la práctica un entramado de normas y leyes que no se correspondían con una sociedad moderna sino con una de orden corporativizado con la que los gobernantes de turno tuvieron que lidiar, y con el tiempo negociar poder real con grupos informales que cada vez tomaban más relevancia y control. El resultado serían instituciones del Estado instrumentalizadas que garantizarían la supervivencia y supremacía de actores cuya práctica era clientelar y caciquista. Esa contradicción primigenia no permitió el desarrollo de dos elementos fundamentales para constituir Estado: el factor identitario cohesionador que produce la condición de Nación; y el poder institucional centralizado para construir relación política de bien común. Las democracias modernas o por lo menos las que lograron ampliar los márgenes de institucionalidad para un Estado que respondiera a sus ciudadanos, se forjaron sobre la erradicación de los abusos de poder que atentaban el ordenamiento reunido en el concepto de Estado de Derecho. Dicha noción básicamente se erigió en defensa de dos elementos, la libertad y la decisión individual. En Guatemala, como se dijo, pervivieron dos formas, una dentro de otra o una aprovechando la otra.

Hacia el primer tercio del siglo XX, en el país habían transcurrido tantas dictaduras de corte militar que los incipientes ejercicios electorales se volvieron actos inerciales carentes de toda legitimidad³. Eran sufragios que envolvían de formalidad la alianza ya consolidada entre las oligarquías terratenientes y las fuerzas militares que rotaban el poder informal. Bajo esa lógica, el país se convertiría en un paraje agroexportador de mano de obra mayormente indígena explotada, para el beneficio de las familias que trazaban sus oligopolios a lo ancho y largo del territorio. Esos grupos se convertirían en los principales sostenedores en tanto beneficiarios directos del Estado incipiente. Es así como se constituiría la noción del “Estado como botín” de recursos naturales, de condiciones blandas para autofinanciarse, de contratos estatales, etc.

De esa fase histórica, el país arrastra al menos una deuda que se extiende en la memoria de la sociedad guatemalteca del presente; esa falta irresuelta tiene que ver con una mayoría de población indígena que habiendo sido el pilar fundamental en la generación del excedente económico, tanto de la producción de granos para su subsistencia como de las ramas de la agroexportación que luego serían la base de los monopolios⁴, hoy representan grandes porciones de población a las que el Estado aún no ha llegado o lo hace con retraso y discriminación. Lo anterior es cualitativamente relevante porque de fondo yace el drama de un Estado sin ciudadanos en el sentido amplio del término.

Hacia la mitad de ese mismo siglo, el país experimentó una oportunidad para profundizar un ordenamiento liberal y democrático, específicamente en la década de 1944

3 Jennifer Schirmer, *The Guatemalan military project: a violence called democracy*, Philadelphia University of Pennsylvania Press, 1998.

4 Palma G., Taracena A., Baumeister E., *Cambios en la tenencia de la tierra: tendencias históricas*. Sistema de Naciones Unidas, Guatemala 2004.

a 1954. Sin embargo, los cambios en la configuración de la relación del trabajo (hacia la clase media) y en el régimen de propiedad de la tierra (hacia población indígena) atentarían contra los intereses monopólicos de la oligarquía terrateniente y de las multinacionales agroindustriales hasta provocar un golpe de Estado que llevaría directamente al país a constituirse en un Estado autoritario, militar y represivo que abarcaría el resto del siglo. En esa época el aparato militar se especializó y se extendió a todos los rincones del territorio mientras que los grupos empresariales iniciarían su transformación a través de la creación de gremios, cámaras y fundaciones desde los que jugarían nuevos roles⁵ en el futuro.

En esa Guatemala contemporánea, aquellas características del momento fundacional alcanzaron formas desarrolladas y lograron niveles de perversión institucionalizada dentro del Estado. Mientras la Guerra Fría se descongelaba poco a poco, los procesos mundiales de liberalización económica, marcados por la desregulación de mercados y el achicamiento o marginamiento de los Estados, se esparcieron a través de los cuatro vientos. En Guatemala esas fórmulas claramente crearían mucha más precariedad y debilitamiento del Estado por cuanto el país concluía el siglo de la modernidad sin haberse graduado de ella. Los nuevos desafíos de la globalización y la democratización retaron a ambos sectores, militares y empresariales, a tal punto que el sector terrateniente, más agrícola, se resistió a los procesos que anunciaban democracia y el fin de la guerra, mientras que el aparato militar concebido como cuerpo unitario, afrontó los nuevos aires inevitables sobre la lógica de una “democracia electoral supervisada”⁶. Aún sucederían tres golpes de Estado antes de la firma de la paz en 1996.

Durante el regreso formal a la democracia institucional en 1985, surge un juego “renovado” de instituciones como la del Procurador de los Derechos Humanos (PDH), el Tribunal Supremo Electoral (TSE), la Corte de Constitucionalidad (CC), entre otros, y una Constitución redactada por actores conservadores que diseñaron una arquitectura jurídica y política de un Estado formal mínimo, que sirviera de andamiaje para que el país respirara poco a poco los nuevos aires de la democracia. La nueva arquitectura política que aseguraba las condiciones de ventaja para determinados grupos hegemónicos, incluía la prohibición para que el Banco Nacional pudiera financiar al Estado, dejando un negocio potencial para la banca privada; partidos políticos débiles y con poco financiamiento; un margen pequeño al poder de investigación del Estado; y una legislación electoral dependiente de otras instancias, relativizando su supremacía. A cambio, el viejo poder político concedía la determinación del voto formal de los propios electores.

5 El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras –CACIF– se fundó en 1961.

6 Schirmer J., 1998.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos fue emitida por la Asamblea Nacional Constituyente en 1985, como la norma que regularía la competencia política a partir de la transición a la democracia. La racionalidad de sus diseñadores fue un esquema organizativo de elecciones que tuviera tres características fundamentales: creíbles, legítimas y fundadas en la independencia de un árbitro autónomo y permanente que sería el Tribunal Supremo Electoral. Esas dos condiciones de la nueva entidad rectora fueron consideradas como factores clave en la consolidación de la democracia. Prueba de ello, hoy se puede decir que se han realizado al menos ocho elecciones generales con un gran margen de legitimidad y validez, aún en coyunturas críticas. Sin embargo, ese desempeño ha coexistido con otras realidades: aproximadamente ochenta partidos han nacido y muerto durante ese período y según diversos barómetros políticos los ciudadanos guatemaltecos desconfían al máximo de sus organizaciones políticas.

En 1996 los Acuerdos de Paz clausuraron poco más de tres décadas de guerra interna, y el contexto tanto nacional como internacional obligaba a ampliar un poco más los márgenes de la democracia recién iniciada durante la década de 1980. Pero ese margen volvió a quedar en manos de grupos corporativizados que se aseguraban una vez más un Estado a la medida de sus intereses clientelares; de hecho, los Acuerdos no implicaron una reducción del interés económico y, todo lo contrario, la inflexión de la Paz daría pie para los procesos de privatización y desmovilización del viejo aparato estatal. Sin embargo, esa coyuntura política y económica sí implicaría para los actores militares el inicio de una era de transformación de su poder, que se traduciría al menos en lo siguiente: desarrollo de las responsabilidades por crímenes de guerra, reducción del aparato militar, pérdida de determinados privilegios económicos en la esfera del Estado, la refuncionalización de los militares retirados en actores de la política formal a través de organizaciones políticas o en el Congreso. Y quizá la más grave de todas, la relación e incorporación de militares con grupos locales de narcotráfico que luego derivaría en relaciones con carteles regionales⁷.

El resultado de este recorrido es un Estado restringido⁸ en su dimensión política y económica, atado a la discrecionalidad de las redes de grupos de élite y limitado a la distribución de sus recursos a los aliados y a los contratistas que expolían, evitando a toda costa las amenazas de opositores. En criterio de Douglas North⁹, este país presenta un perfil de “orden de acceso limitado” que entraría en pugna a partir del 2015 en colisión con lo que él también llama actores con “acceso abierto”. Se deduce que dichos actores comprenderían a la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), a empresarios emergentes, a actores políticos, periodistas independientes e incluso a nuevos actores de Estado como el Ministerio Público.

7 Esta característica está ampliamente documentada por la organización Insight Crime.

8 North D. citado en “Contra todos los pronósticos, la CICIG en Guatemala”. Open Society Foundation 2016.

9 Ibid.

Ocurre pues una gobernabilidad con estabilidad controlada con tres rasgos esenciales¹⁰: la gestión del Estado está basada en la filiación personalista que produce niveles de influencia estratificada. Al tener un Estado basado en referentes que requieren filia, las políticas públicas son efímeras y de corto plazo, se inician y se acaban con el actor de poder de turno. Y finalmente, el control de los recursos económicos estatales en toda su variedad, como el factor de cohesión del grupo que gobierna. Esto ofrece como resultado un panorama de corrupción institucionalizada y llevada al extremo, que los márgenes de ejecución de las políticas han llegado a depender casi exclusivamente de la fluidez del negocio clientelar a cuenta del Estado¹¹.

La coyuntura del 2015 implicó muy probablemente el hartazgo de los ciudadanos por el expolio de la cosa pública, lo cual se tradujo en el despertar de un letargo que los mantenía en el anonimato. He ahí el principal rédito de la crisis: la valoración de lo público. La crisis política de ese año sirvió de escenario para dos procesos que están íntimamente relacionados, elecciones generales y reforma electoral. De eso se trata esta publicación, de observar el desempeño del sistema electoral desde la perspectiva de un evento electoral que sucede en un año de crisis política de Estado. La inflexión del 2015 bien puede distinguirse porque se empezó a revelar por fin la distorsión del Estado guatemalteco, esa en la que dos entidades han coexistido a pesar de sus ciudadanos.

2. Elecciones 2015 y democracia

La democracia como entramado del ordenamiento social y político tiene previsto una carta bajo la manga, en el caso que ocurra una decepción sobre el desempeño de la acción gubernamental: la rotación del poder a través del ejercicio electoral¹². Esa suerte de seguro previene que esa decepción no se convierta en una reticencia justamente de dimensión democrática. A partir del decenio de 1980, los procesos de democratización en América Latina se consolidaron con la normalización y profundización de los actos electorales, dejando de lado la tradición autoritaria como regla para la gobernabilidad. Es de hecho el conjunto de elementos que reúne el régimen electoral, la organización electoral y el mismo sistema electoral, el ámbito que ha caracterizado los procesos de reforma normativa.

En ese sentido Guatemala no es la excepción. El país puso énfasis desde la reanudación democrática, hacia el ajuste normativo para resolver desafíos de orden administrativo y organizativo de los eventos electorales. Ese enfoque en la dimensión del

10 Ibid.

11 Se ha llegado a decir popularmente que ejecución (pública) es igual a corrupción.

12 Nohlen D., Picado S., Zovatto D., compiladores. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mexicana, Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica. México 1998.

sistema electoral fue para los procesos electorales, la condición para unas elecciones legítimas y creíbles, es decir, fiables. La gobernabilidad llegó a depender de la profundidad de la democracia en su dimensión electoral, para que esos actos llegaran a ser confiables y despejar por todos los medios a los fantasmas del fraude. Como se dijo antes, en la configuración jurídica de la era democrática en Guatemala, las condiciones de esa reanudación implicaron la posibilidad de que el Estado brindara al ciudadano certeza y una entidad autónoma que rigiera el acto electoral.

Ahora bien, tras haber concurrido y realizado ocho eventos electorales mayores en condiciones de transparencia y validez, y haber preservado las instituciones democráticas, el país aún no alcanza a presentarse como un Estado democráticamente consolidado. Esa afirmación “sucede en el nivel valorativo y se mide por un aumento que la población realiza no solo como forma de gobierno sino de vida”¹³. Están implicados en ese largo proceso de consolidación variables sociopolíticas como el clientelismo, la cultura política, la corrupción, etc. Es decir, no debe olvidarse que las elecciones, si bien constituyen un lugar central en el juego democrático, es una complejidad de otros factores los que enrumban a una sociedad hacia su realización como democracia. Las elecciones permiten como oportunidad única observar:

[...] las consecuencias de las estructuras de poder existentes, de la cultura, las organizaciones sociales, los partidos políticos, del marco legal y las instituciones electorales; de tal suerte que es a través del acto electoral que se dirime la lucha política para dar continuidad o transformar el sistema¹⁴.

El evento Elecciones Generales 2015 que experimentó la sociedad guatemalteca cumple, al parecer, con las características y quizá con el efecto de *as bajo la manga de la democracia* al que se aludía líneas arriba. La presente publicación discurre a través del análisis de ocho investigadores que diseccionan las principales variables del sistema electoral para responder a dos preguntas:

1. ¿Fueron las elecciones del 2015 una solución a la crisis política de Estado de ese momento?
2. ¿Fueron las elecciones del 2015 la inflexión que anticipa el cambio en las reglas del régimen político electoral?

Veamos los desafíos que plantean estas interrogantes superpuestas sobre los resultados de ese proceso electoral.

13 Ibid.

14 Gómez Tagle en Sáenz R. Democracia y Elecciones 1984-2011 Cara parens, Guatemala 2015.

2.1 Sobre los niveles y la calidad de la participación

En primer lugar es significativo resaltar que la participación en la primera vuelta alcanzó niveles sin precedentes (71.76%). Esto en sí mismo constituye un indicador que contraviene parte de las voces que se alzaron en los principales centros urbanos de ese año y que llegaron a desplegar el lema “en estas condiciones no queremos elecciones”. El voto general fue mayoritario y contundente. Con el lente más amplio se podría llegar a deducir que la crisis política se resolvió por la vía pacífica institucional a través del ejercicio electoral. Esto a su vez tiene sentido con la tradición de que los actos eleccionarios han alcanzado la condición de llaves maestras para resolver una crisis de poder. Lo anterior se complementa con el hecho de que la sociedad guatemalteca es esencialmente conservadora, y por más voces que se alzaron antisistema, la opción dentro del mismo siempre fue la considerada como recurso por la población.

Un análisis complementario obliga a comprender los significados de una segunda vuelta con un índice de 55.3%. Dicha diferencia está relacionada con el hecho que es en la primera vuelta en la que los ciudadanos escogen a sus autoridades locales, la que les importa por la cercanía. Por otro lado, según el estudio de Rudy Herrera, hay una uniformidad en el voto a lo largo del territorio nacional durante la primera vuelta mientras que el voto se vuelve más variable en la segunda ronda. Una mirada más acuciosa permite considerar la participación secundaria, la relación de votos válidos como porcentaje del total de empadronados. En resumen, se mantiene la tendencia mayoritaria con especial énfasis en la elección del Presidente (1ª. Vuelta 67.7%) y de las Corporaciones Municipales (69.37%). Otro tipo de elecciones como diputaciones nacionales o diputaciones al Parlamento Centroamericano se alejan del interés ciudadano.

Por otro lado, hay que recordar aquella contradicción que no es exclusiva de este país, pero que en estas latitudes se hace extrema. Los guatemaltecos votan y lo hacen aparentemente cada vez más, sin embargo no creen en sus autoridades y desconfían al extremo de sus partidos políticos. Esa contradicción tiene dos lecturas: la primera la resalta de forma contundente en sus conclusiones el investigador R. Herrera en el primer capítulo del presente libro. Dado que el padrón electoral no contiene a una quinta parte de la población (especialmente la ubicada en el rango entre 18 a 23 años) y que la participación rondó el 70%, aproximadamente el 56% de los ciudadanos con derecho a voto fueron los que en realidad legitimaron el evento electoral¹⁵. Y finalmente vale la pena recordar que fue a partir de estas elecciones y de las demandas de rechazo a la vieja clase política, que las reformas electorales subsiguientes incluyeron la validez del voto nulo y en blanco para legitimar los eventos electorales.

15 De dicha cifra no todos los votos fueron válidos.

2.2 Sobre el sistema electoral guatemalteco

Como se sabe, el sistema electoral es el conjunto de reglas que toman las preferencias políticas de los ciudadanos expresadas en votos, para luego convertirlas en cargos de gobierno o en escaños parlamentarios¹⁶. Además, el tipo de sistema electoral se rige por dos principios relacionados con la representación; ya sea por mayoría o por proporcionalidad. Ambas formas expresan una determinada configuración de la representación política que se concreta en el sistema electoral del que se trate. Si la distribución de los votos se hace a través de la mayoría, el objetivo será generar un gobierno de un solo partido o de una coalición de partidos basada en una mayoría parlamentaria. Si la lógica es la proporcionalidad, el objetivo es reproducir en el Parlamento la expresión de las fuerzas políticas existentes¹⁷.

Cualquier sistema electoral está constituido por tres elementos esenciales que a su vez tienen variaciones: i. La distribución distrital de las circunscripciones electorales; ii. La forma de la candidatura o de votación; y iii. La fórmula de conversión de votos a escaños. El de Guatemala se dice que es un sistema electoral de representación proporcional, con un sistema de distritos contemplados por la Constitución similar a la distribución administrativa que delinea un departamento igual a un distrito. Además, el sistema contempla una forma de votación por listas cerradas y bloqueadas y la distribución de los escaños se hace a través de la fórmula D'Hont, que básicamente es un factor matemático que asigna escaños de acuerdo con las proporcionalidades de votos.

Guatemala presenta un rezago en la actualización de este conjunto de reglas y hay al menos dos razonamientos que ameritan tal ajuste. El primero de ellos está relacionado claramente con el cambio de las condiciones demográficas y geográficas del país. Dicho en palabras del investigador Phillip Chicola, la evolución y migración interna de grandes conjuntos de población por razones políticas y económicas, hizo obsoleto el sistema de distritos, causando una distorsión en la representación efectiva especialmente en la distribución de los escaños parlamentarios. Como se sabe, el factor poblacional es la variable rectora para el ajuste de los distritos; en la práctica los distritos de occidente se poblaron más y en los distritos de oriente hubo una disminución poblacional. Ello ocasionó lo que Chicola alude como desigualdad funcional de los partidos, fenómeno en el que conviven partidos mayoritarios fuertes con minoritarios pequeños. A su vez esta distorsión causa otra en la gobernabilidad parlamentaria, pues el resultado es la existencia de pocos bloques mayoritarios grandes conviviendo con varios bloques minoritarios pequeños.

16 Nohlen Dieter, *Sistemas electorales y reforma electoral, una introducción*. Asociación Civil Transparencia e Internacional IDEA, Lima 2004.

17 *Ibid.*

El segundo razonamiento de orden valorativo está relacionado con la ampliación de la demanda ciudadana por una mejor y más eficaz representación política. En otras palabras, el viejo sistema de voto al partido depositando en él la confianza para disponer de los mejores candidatos, ha quedado debilitado o en entredicho. La coyuntura política del 2015 de la cual se revelaron las prácticas ilícitas de sujetos parlamentarios y de gobierno, así como abusos de diverso tipo, pudo haber decantado aquella demanda ciudadana que pide mejores perfiles, solicita mayor participación efectiva en la selección de sus candidatos y por lo tanto propone reducir la distancia entre su ciudadanía y su representante. La lógica del ciudadano es más y más la de poder pedirle cuentas a su representante y poder fiscalizarle. A esto se suma probablemente el hecho que al menos en los últimos diez años, la sociedad civil que hace incidencia para lograr cambios en el sistema político, ha adquirido notables niveles de especialización y manejo de un ámbito que presenta desafíos técnicos para su comprensión. Esos actores se han encargado también de difundir a la sociedad aquellas distorsiones del sistema que les afectan o les excluyen. En resumen, la elección del 2015 seguramente marca el camino para que la sociedad cuestione el viejo sistema electoral, brindando mayores contenidos a ese delicado equilibrio entre gobernabilidad y representatividad.

2.3 Sobre el desempeño de los partidos políticos

Los partidos políticos fueron en el 2015 sujetos y objeto tanto de la crisis política desatada por la administración del expresidente Otto Pérez, como de un proceso electoral con las características que examina en profundidad esta publicación. Pero también tuvieron esa doble condición en el proceso de reforma electoral desarrollado ese mismo año. De varias maneras en estas entidades se sintetiza el conjunto de características, limitaciones, debilidades y hábitos del régimen político. Al observar su desempeño en la elección del 2015 en perspectiva histórica, se puede fácilmente llegar a conclusiones dramáticas. Sin embargo, sería un error aislar o adjudicar esas falencias con exclusividad a los partidos, pues es necesario recordar la integralidad y la interdependencia de todos los sujetos en un sistema político, así como la noción de inter relación social que implica el Estado. En otras palabras, la crisis de los partidos es de alguna manera la crisis de la sociedad.

La conclusión de José Carlos Sanabria en su ensayo es que “los partidos no logran mantener su caudal electoral, no se desempeñan como instituciones con afiliados que les sean leales ni simpatizantes comprometidos, y tampoco logran resistir el desgaste de hacer gobierno”. Esta afirmación resume el perfil de los partidos políticos en Guatemala, sin embargo no alcanza para explicar las causas de tal evolución. Para tal efecto hay que remitirse a la historia de la configuración del Estado, tal como se discurre en la primera parte de este ensayo. Ahí donde la informalidad de la actividad pública empezó a institucionalizarse y a arrojarse de la formalidad, anida la causa de la desnaturalización de tales entidades.

No obstante, en un sentido restringido, los sujetos partidarios se desarrollaron separadamente de los sujetos ciudadanos hasta que la relación se hizo imposible. De tal cuenta, el proceso electoral de 2015 fue atípico en muchos sentidos, pero lo fue especialmente por la revelación pública de las prácticas, especialmente las vinculadas al manejo del financiamiento político de las campañas de las organizaciones políticas. Los partidos encarnaron la paradoja de ser al mismo tiempo sujetos políticos formales de la elección, de promover reformas y, a la vez, objeto de eventual señalamiento y persecución judicial por los motivos anteriores.

Quizá la siguiente afirmación solo se pueda comprobar en el proceso electoral de 2019, pero hay evidencia de que en la elección de 2015 terminó una época: la del financiamiento político sin control y la de los ciudadanos despolitizados. Terminó la lógica informal del “te toca”¹⁸; varios partidos empezaron a ser cancelados por el órgano electoral y el monopolio de las candidaturas con exclusividad de influencia en la dirigencia partidaria parece haber concluido. Mientras tanto fue evidente que los ciudadanos trataron de resolver la crisis de ese año en cuestión buscando una salida dentro del conjunto de opciones provistas por el sistema. La ciudadanía votó y eligió como presidente al candidato de un partido con poca trayectoria, pero con un mensaje que cazaba justamente con el sentimiento generalizado. Sin embargo, las herramientas de solución salen de la misma caja de la historia y por lo tanto el riesgo del fracaso puede ser inminente. Seguramente los procesos de reforma posteriores a esa coyuntura deberán enfocarse hacia la democratización cada vez mayor de tales instituciones.

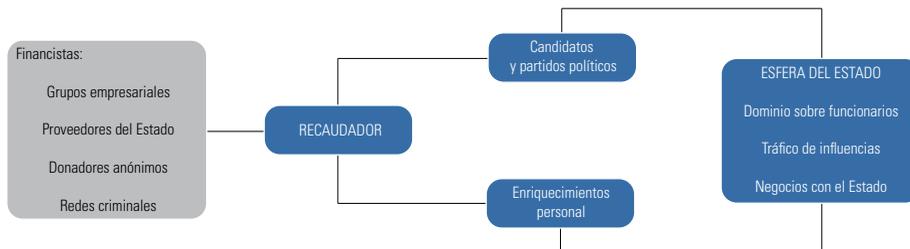
2.4 Sobre el dinero en la política

Si el sujeto político formal presenta tales debilidades como se analizó en el apartado anterior, el financiamiento político constituye muy razonablemente el *leitmotive* de tal desnaturalización. El dinero es, sin lugar a dudas, el motor que juega a favor o en contra de la consolidación del sistema partidario. Como se sabe, el régimen de financiamiento de Guatemala es, de manera formal, la combinación de dinero público y privado. En el primer caso, el aporte del Estado a los partidos es posterior a los eventos electorales como pago de lo que considera una “deuda electoral”. En el caso del dinero privado, durante muchos años el régimen se caracterizó por su alta permisividad y la falta de controles de ese origen de recursos, que cuando menos ha sido de procedencia informal.

En la práctica, el sistema de partidos políticos se hizo monodependiente del capital privado en un contexto de reglas blandas y con un órgano electoral con pocas capacidades de control. El resultado fue catastrófico a tal nivel que el Estado resultó amarrado por las redes que un día empezaron a aportar a la campaña, y que luego de la

18 Desde hace ocho elecciones generales, se mantuvo el efecto informal que en una elección el segundo lugar con seguridad asumía el primer lugar la siguiente.

elección tocaban a la puerta para cobrar. Esta lógica se puede comprender muy bien con el siguiente esquema¹⁹:



En tal escenario, la elección del 2015 seguramente será considerada como el declive de los altos índices de dinero en las campañas, pues como indica Hugo Novales en su estudio sobre el financiamiento, la alta concentración del dinero fluyendo a las estructuras del partido ha sido en realidad un indicador del fracaso de las políticas regulatorias del régimen.

A la fecha de la publicación del presente libro, las detenciones por procesos de financiamiento electoral ilícito promovidas por el Ministerio Público y la CICIG, forman parte de la cotidianidad del país, incluso en casos que implican al partido oficial. En todo caso, la crisis política del 2015 se caracterizó por los grandes casos de corrupción en las profundidades del Estado, mismos que se gestaron en su etapa previa como partidos en competencia que requerían de ser financiados. Como respuesta a ese escenario, la reforma electoral seguida en el 2016 centraría su objetivo justamente en el régimen de financiamiento y en los controles de la fiscalización de ese dinero. El esfuerzo se centró directamente en sellar las grietas del sistema: dinero que no fluía al partido sino a los candidatos, evitando el control y el registro; y un órgano electoral sin capacidad coercitiva de imponer sanciones efectivas ante dichas faltas o delitos.

Valga decir como colofón de esta sección que la transformación del régimen político no pasa necesariamente por la regulación de las cantidades de dinero hacia el sistema de partidos, sino que pasa por desarrollar controles efectivos, una cultura de cuentas claras en la política, y por erradicar la corrupción de la dimensión pública del Estado. No es como algunas voces dicen que “más dinero igual a más corrupción” sino que se trata de concebir que la democracia tiene sus costos y debe ser financiada muy bien, pero de forma honesta y transparente.

2.5 Sobre el órgano y la justicia electoral

La elección del 2015 concluyó con el mayor índice de participación en la historia democrática y se realizó con legitimidad y tranquilidad. Desde su creación en el

19 Elaboración propia con datos de Revista *Contra Poder*; “Las estructuras de la corrupción política”, Ximena Enríquez, julio 2015.

escenario del diseño constitucional de entidades nuevas, para que Guatemala asumiera la era democrática, el TSE se creó para constituirse en la institución garante del pilar para la sostenibilidad y legitimidad de una nueva faceta de la democracia, es decir, las elecciones. Su diseño institucional incluyó principios de independencia y autonomía como condiciones que erigirían una entidad capaz de erradicar los fantasmas del fraude electoral y arbitraran procesos electorales creíbles y legítimos.

Este conjunto de características en una entidad para que funcionara como administrador de elecciones y a la vez como impartidor de justicia electoral, pero supeditado a dos instancias más, ha funcionado bastante bien y ha respondido con notable eficacia a sus mandatos originarios, sobre todo en momentos de alta sensibilidad o crisis política, como lo fueron las crisis de 1993 y recientemente en el 2015. Sin embargo al igual que el viejo modelo de partidos políticos, el órgano electoral también empieza a enfrentar desafíos de distinto orden ante una realidad y una sociedad que demanda cambios. La coyuntura crítica de hace dos años fue el escenario para que el TSE empezara a enfrentar algunos de esos retos.

Los antecedentes del 2014 fueron las constantes denuncias de campaña anticipada de los partidos políticos y un nuevo grupo de magistrados electos en ese año. Los nuevos magistrados marcarían una nueva forma de aplicar la Ley Electoral, que se distinguía por la utilización del criterio histórico evolutivo de la norma considerando los “hechos notorios”. Además, el Tribunal se amparó en preceptos constitucionales²⁰ para dictar resoluciones en el caso de controvertidas candidaturas. Ese conjunto de recursos jurídicos fueron utilizados para las sanciones impuestas al Partido Patriota y al Partido Lider, mismos que luego serían cancelados por delitos de financiamiento electoral ilícito. En el transcurso del año de la crisis, el TSE se convertiría en una de las últimas referencias institucionales que contaba con legitimidad en medio de un panorama de revelación de un Estado cooptado o alineado a la corrupción. De hecho, como concluye la investigadora Lorena Escobar, en la práctica la contundencia de sus resoluciones generaron credibilidad que luego fue un factor de estabilidad en el contexto de crisis política.

La elección del 2015 mostró sin lugar a dudas que el TSE es la última frontera para garantizar la gobernabilidad electoral; y en ese sentido su capacidad jurisprudencial y su desempeño técnico deben ser sometidas a constante actualización porque la sociedad cambia y las demandas también llegan a ese órgano. Su desempeño debe superar la era de una entidad vertical, cerrada y recelosa de su información, para transformarse a la nueva lógica de las relaciones abiertas o en red con los sujetos sociales y políticos que son los usuarios de sus servicios. El Tribunal de la nueva era deberá buscar el insumo de la tecnología a todos sus ámbitos institucionales como en el desarrollo de capacidades en materia de fiscalización que a su vez lo retan a desarrollar

20 Como por ejemplo el Artículo 113 de la Constitución.

fortalezas en la investigación. Finalmente la demanda del ciudadano; el TSE seguramente seguirá siendo el árbitro justo y ecuánime de un juego complejo, pero a la vez no puede responder a expectativas públicas que van más allá de sus competencias. En este sentido, el ciudadano también empezará a requerir más y más de los servicios de una entidad que no podrá ser solo árbitro sino facilitadora de ciudadanía.

2.6 Sobre el rol de los medios de comunicación

La relación de medios y política tiene ingredientes para considerarla contradictoria o imposible, pues a la vez que se necesitan también se deben distancia. Los partidos les requieren para difundir sus mensajes y a la vez ellos son objeto y fuente de los medios para su labor informativa. Los medios también presentan contradicciones en sí mismos, pues se hallan en esa zona opaca y riesgosa de la independencia que convive con la figura empresarial que busca lucro. Más allá de estas características, los medios se han transformado en fiscalizadores y contralores como voces de la sociedad sobre el ejercicio de la política. Esto quizá se deba a la creciente irrupción de los medios en las campañas electorales a tal grado que el costo de la inversión en medios ha llegado a implicar el 80% del costo total.

Sin lugar a dudas el espacio mediático es la nueva frontera para la competencia política, sin embargo por las características antes indicadas, la relación entre políticos y periodistas está desafiada por la ética y la responsabilidad que le deben al sujeto social, el ciudadano. En el contexto de la crisis y de las elecciones del año 2015 los medios jugaron un rol tremendo en la denuncia y la fiscalización. Sin embargo, al final del proceso de judicialización de los casos de corrupción los medios también fueron alcanzados por dichos señalamientos. Como se dice de forma coloquial, no quedó santo parado y los medios no fueron la excepción. Ellos también están interpelados y demandados por una sociedad más politizada que requiere ante todo coherencia y comportamientos éticos.

Las reformas derivadas del 2016 se destacan por un modelo de financiamiento indirecto a los partidos políticos que implica el otorgamiento gratuito de pauta escrita, radial y televisiva de forma igualitaria. Esa experiencia será probada hasta el próximo proceso electoral del 2019; mientras tanto, el desafío será reconstruir confianza y, para los medios, el reto de constituirse en la plataforma de difusión de las propuestas políticas y de actores que buscarán legitimar su desempeño después de los acontecimientos de persecución judicial por corrupción. Una nota final está relacionada con la irrupción de los nuevos medios independientes y las redes sociales en internet, que proponen una mayor cobertura y la cuestionable percepción de que la opinión y el diálogo político son posibles con profundidad y seriedad en un ambiente virtual. Seguramente esa será la próxima frontera que podrá ser regulada.



Participación electoral en Guatemala 2015

Rudy Herrera

Contenido

Participación electoral en Guatemala 2015	21
1. Introducción	21
2. Marco legal y teórico.....	22
2.1 Indicadores de participación electoral.....	24
3. Resumen estadístico.....	26
4. Principales hallazgos	28
4.1 Eficiencia y confiabilidad del Padrón Electoral	28
4.2 Perfil del padrón	32
4.3 Crecimiento del padrón	33
4.4 Peso electoral	35
4.5 Juventud del padrón	36
4.6 Mujeres en el padrón	39
4.7 Participación electoral.....	41
4.8 Tipos de elección	49
4.9 Explicación demográfica de la participación electoral	55
5. Conclusiones	58
Bibliografía	59

Lista de gráficas

Gráfica 1. Personas con derecho a votar registradas en el padrón electoral, 2003 y 2015	29
Gráfica 2. Distribución de diferencias entre quienes no están y quienes sí están en el padrón electoral	30
Gráfica 3. Confiabilidad de los datos en el padrón electoral 2015	30

Lista de tablas

Tabla 1.	Empadronamiento departamental y su variación inter-electoral 2007-2015.....	32
Tabla 2.	Empadronamiento departamental y su peso electoral 2007-2015.....	35
Tabla 3.	Distribución etaria del padrón electoral a nivel departamental 2015	36
Tabla 4.	Valores etarios del padrón a nivel departamental 2015	38
Tabla 5.	Mujeres como porcentaje del empadronamiento a nivel departamental 2015	40
Tabla 6.	Participación electoral a nivel departamental	43
Tabla 7.	Municipios con mayor participación electoral.....	44
Tabla 8.	Municipios con menor participación electoral	45
Tabla 9.	Promedio de participación electoral secundaria modificada (votos válidos como % del total de empadronados)	49
Tabla 10	Modelos de regresión (Participación en Primera Vuelta 2015).....	56
Tabla 11	Modelos de regresión (Participación en Segunda Vuelta 2015)	58

Lista de mapas

Mapa 1.	Guatemala: Índice etario del empadronamiento por municipio.....	39
Mapa 2.	Guatemala: presencia de mujeres en el padrón por municipio (% del padrón a nivel municipal)	41
Mapa 3.	Guatemala: participación por municipio en primera vuelta (votos emitidos como % de empadronamiento)	47
Mapa 4.	Guatemala: participación por municipio en segunda vuelta (votos emitidos como % de empadronamiento)	48
Mapa 5.	Guatemala: participación por municipio, en elección de presidencia en primera vuelta (votos válidos como % de empadronamiento).....	51

Mapa 6.	Guatemala: participación por municipio, en elección de diputados distritales (votos válidos como % de empadronamiento)	52
Mapa 7.	Guatemala: participación por municipio, en elección de diputados por listado nacional (votos válidos como % de empadronamiento)	53
Mapa 8.	Guatemala: participación por municipio, en elección de corporaciones municipales (votos válidos como % de empadronamiento)	54
Mapa 9.	Guatemala: participación por municipio, en elección de diputados al Parlamento Centroamericano (votos válidos como % de empadronamiento)	55

Participación electoral en Guatemala 2015

Rudy Herrera

1. Introducción

La participación política es la piedra angular de todo sistema democrático e involucra a distintas cantidades de personas realizando distintas actividades en distintos momentos (Franklin, 2002). Esto significa que además de reconocer la importancia de su medición, es indispensable reconocer que para medir las distintas formas de participación en una sociedad existen distintos indicadores. La presente investigación se enfoca en un tipo de participación política, la participación electoral.

La participación electoral se refiere al involucramiento activo por parte de la ciudadanía durante una elección. Las elecciones permiten medir la participación de una sociedad determinada, en un momento preciso y con un umbral claro de lo que significa participar y no participar. En otras palabras, se tiene cierto nivel de conocimiento sobre tres aspectos concretos: la cantidad total de personas que deberían poder participar; el período a evaluar es un día de elecciones, lo cual evita el doble conteo de la participación individual y finalmente se hacen distinciones claras en términos de participación para distintos tipos de elección, lo cual permite interpretar claramente el nivel de involucramiento de las personas.

Aunque una democracia no deba reducirse a un sistema político que realiza elecciones, es indispensable en una democracia fortalecida que se lleven a cabo elecciones que fomenten la participación de la ciudadanía (Sáenz, 2015). Además, es a través de estos procesos electorales que se realizan cambios estructurales al sistema con ánimo de fomentar una mayor participación e inclusión, constituyendo así un círculo virtuoso de la participación electoral.

Dado que toda persona tiene aspiraciones personales y económicas que no siempre se alinean con la participación política, es ingenuo esperar que exista alguien que logre participar plenamente de forma constante e indefinida en el ámbito político. Por eso, es importante entender las condiciones y motivos que aumentan o disminuyen

la participación. Es pertinente entonces, aclarar que la participación electoral dentro de cualquier sistema que se autodenomina democrático toma por sentado dos elementos cruciales: (1) *factores institucionales* favorables, es decir, que existan las condiciones necesarias para poder presentarse a votar sin limitaciones institucionales, y (2) *factores motivacionales* favorables, es decir, que existan la voluntad y el interés de la ciudadanía en participar ejerciendo el derecho al sufragio (Solórzano, 2008). Consecuentemente, son estos dos factores los que deben ser evaluados. El primero consiste en analizar la participación electoral en términos de condiciones procedimentales para identificar o descartar discriminación sistemática hacia grupos demográficos. El segundo factor consiste en analizar el grado de abstencionismo durante las elecciones, reconociendo que la sola celebración de elecciones no es suficiente para legitimar y consolidar al sistema como democrático.

2. Marco legal y teórico

En Guatemala, la Constitución Política de la República establece que “el sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo” (1985, art. 140). Además, afirma que forma parte de los deberes y derechos políticos de la ciudadanía guatemalteca “elegir y ser electo” (1985, art. 136, inciso b). De ahí emerge una visión normativa para darle un valor insustituible al sufragio.¹ Esta visión es consistente con un sistema legal, también establecido en la Constitución, que pretende otorgar igualdad de derechos y responsabilidades a toda la ciudadanía y define muy puntualmente el rol del gobierno en la búsqueda del bien común.

Por su parte, la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), promulgada el mismo año que la Constitución –1985– y reformada en cinco ocasiones (1987, 1990, 2004, 2006 y 2016), regula la forma y los mecanismos de delegación o representación del poder del pueblo hacia sus autoridades. En ella se establece de forma definitiva, en su artículo 121, que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) es “la máxima autoridad en materia electoral” y se indica que es “independiente y de consiguiente, no supeditado a organismo alguno del Estado”. Así, es el TSE la institución responsable de velar por el fiel cumplimiento de los derechos y deberes políticos establecidos en la Constitución para garantizar el de participación electoral de la ciudadanía.

Dentro de estos deberes y derechos, la LEPP establece el de, “inscribirse en el Registro de Ciudadanos y obtener el Documento de Identificación Personal” (1985, art. 3, inciso b). En otras palabras, la responsabilidad del proceso de empadronamiento recae sobre el ciudadano, y no sobre el Tribunal Supremo Electoral en términos de

1 Una distinción importante entre los conceptos “voto” y “sufragio” es que en el sentido más amplio de ambos conceptos, el sufragio es el derecho político que adquiere o merece una persona mientras que el voto es la acción de ejercer ese derecho por esa persona apoyando o depositando su preferencia por una decisión o persona y este acto es la forma más común de manifestar ese derecho en sociedades democráticas.

incorporación activa de este al Registro de Ciudadanos. Esta aclaración es importante porque representa desde el inicio una primera barrera institucional, reconociendo que existen dificultades para acceder a dicha documentación asociadas con la falta de recursos (tiempo y dinero). Desde allí se genera una problemática respecto al proceso de registro, en donde, según la legislación guatemalteca, la responsabilidad no es compartida entre el gobierno y la ciudadanía, aunque desde varias perspectivas, debería serlo (Boneo & Torres-Rivas, 2000; Solórzano, 2008). Sin embargo, para entender esta realidad, debemos comprender las causas históricas recientes.

Desde los Acuerdos de Paz, firmados en 1996, se reconocieron varios aspectos a mejorar respecto a los procesos electorales. En el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral se identificó que “el goce efectivo del derecho al voto” podía considerarse deficiente principalmente por tres razones: “la falta de documentación confiable de los ciudadanos, la ausencia de un padrón electoral técnicamente elaborado y la dificultad de acceso al registro y a la votación” (p. 10). Como resultado, se asumió la responsabilidad de crear una Comisión Electoral cuyo objetivo sería, entre otros, modernizar la elaboración, depuración y mantenimiento del padrón electoral.

De igual manera se acordó que se modificarían las leyes necesarias para que el TSE emitiera un documento único de identidad que sirviera también para las elecciones generales. El propósito de este acuerdo era seguir los pasos de otros países que utilizan una sola base de datos para llevar el registro de ciudadanos. Se creó entonces el Registro Nacional de las Personas (Renap) para esa finalidad.

Según el Decreto 90-2005, el Renap fue aprobado como una entidad autónoma para “organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales, inscribir los hechos y actos relativos a su [...] capacidad civil y demás datos de identificación [...], así como la emisión del Documento Personal de Identificación” entre otras responsabilidades (Art. 2, Objetivos). Aun así, el primer DPI se emitió varios años después, el 18 de enero de 2009, por lo que no fue aceptado como identificación para votar sino hasta las elecciones de 2011. Finalmente, el DPI reemplazó de manera definitiva a la Cédula el 24 de agosto de 2013.

Todas las elecciones realizadas en las últimas dos décadas hasta el año 2007 reconocieron a la Cédula de Vecindad como el único documento de identificación aceptable para votar, lo cual creaba en Guatemala un proceso de dos pasos para poder empadronarse: primero se debía obtener una Cédula, emitida anteriormente por los Registros Civiles Municipales descentralizados, y luego debía registrarse (empadronarse) con una delegación o subdelegación del TSE. Con la introducción del DPI, emitido en este caso por el Renap, se estableció de nuevo un proceso de doble inscripción para poder terminar empadronados. Esto representa una barrera institucional adicional que pudo haberse evitado, para reducir la carga que presenta el tener que navegar a través de dos procesos de inscripción con instituciones distintas (Cruz, Herrera, Lara & Nevitte, 2015), pero que no se resolvió con la creación del Renap.

Guatemala es un caso especial por lo anteriormente expuesto. Dado que es uno de los pocos países que ha hecho esfuerzos institucionales para mantener este proceso de doble registro voluntario, el ente electoral se ve obligado a gastar cantidades significativas de recursos humanos y financieros para empadronar a la población y mantener sus datos actualizados. Esta gran tarea se ve dificultada si su financiamiento no es distribuido a tiempo, como se observó en el 2015, lo cual resulta en bajos niveles de registro de nuevos ciudadanos. Una posible forma para evitar este problema es la integración del proceso de registro entre el Renap y el TSE. La colaboración entre dos instituciones dedicadas al registro, además de reducir la carga sobre la ciudadanía, reduciría el gasto que tiene que realizar el Estado por garantizar el derecho al voto, algo que podría tener grandes repercusiones para la población guatemalteca interesada en votar en el extranjero.

2.1 Indicadores de participación electoral

Una característica importante de los procesos electorales es que tienen un valor único en cuanto a la oportunidad de medición que representa para la participación, ya que se pueden deducir indicadores comparativos a través del tiempo y en ciertos casos entre distintos países o territorios.

En el pasado, han sido utilizadas dos formas principales de medir la participación electoral (Boneo y Torres-Rivas, 2001): la participación primaria y la participación secundaria. La primera medición corresponde al cálculo que deriva de la división del total de votos emitidos entre el total de población en edad de votar, expresada en la fórmula siguiente:

$$f(1) \text{ Participación Primaria} = \frac{\text{total de votos emitidos}}{\text{total de población en edad de votar}}$$

Por otro lado, la participación secundaria se mide al calcular la relación que existe entre los votos emitidos y la población empadronada, como lo demuestra la siguiente fórmula:

$$f(2) \text{ Participación Secundaria} = \frac{\text{total de votos emitidos}}{\text{total de población empadronada}}$$

Si las mediciones anteriores se realizan para una misma elección, queda claro que en ambas fórmulas el valor del numerador (*total de votos emitidos*) se mantiene constante. Es el valor del denominador el que establece una diferencia importante para ser utilizada en el análisis. En $f(1)$ se calcula cuántas personas fueron a votar como parte del grupo de personas con derecho al voto, mientras que en $f(2)$ se calcula cuántas personas fueron a votar como parte del grupo de personas que están registradas para votar.

En teoría, el valor total de la población en edad de votar es inevitablemente igual o mayor al valor de la población empadronada, es decir,

$$f(3) \text{ total de población en edad de votar} \geq \text{total de población empadronada}$$

Sin embargo, la realidad es que ningún país en el mundo cuenta con un padrón electoral (registro de votantes) 100% perfecto e inclusivo. Esto se debe a que todos los días, en todos los países del mundo suceden dos cosas simultáneamente. Por un lado, nuevas personas adquieren la edad suficiente para votar, y sería ingenuo esperar que estas aparecieran inmediatamente en el padrón, particularmente en el caso de Guatemala. Por otro lado, todos los días hay personas fallecidas o personas cuyos derechos ciudadanos son suspendidos (LEPP, 1985, art. 4), lo cual también sería poco realista esperar que se viera reflejado en el padrón electoral de forma inmediata. Es más realista pensar que no todas las personas en edad de votar estén empadronadas.

Aplicando lo anterior a la realidad guatemalteca, donde además, la responsabilidad del registro recae en la ciudadanía, en la práctica sucede lo siguiente:

$$f(4) \text{ total de población en edad de votar} > \text{total de población empadronada}$$

Como resultado, tomando en cuenta $f(1)$, $f(2)$ y $f(4)$, la Participación Primaria siempre tendrá un valor menor al valor de la Participación Secundaria.

$$f(5) \frac{\text{total de votos emitidos}}{\text{total de población en edad de votar}} < \frac{\text{total de votos emitidos}}{\text{total de población empadronada}}$$

El indicador de participación secundaria mide la participación electoral, y por consecuencia expresa también el nivel de abstencionismo al pensar en el inverso de ese indicador. En otras palabras, si el nivel de participación secundaria es 60%, esto significa que 40% de la población empadronada no fue a votar.

Es posible también agregar una medición adicional que permite identificar diferencias entre la participación por tipos de elección y se crea a partir de una modificación de la Participación Secundaria. Específicamente, consiste en remplazar votos emitidos con votos válidos,² siempre manteniendo como denominador a la población empadronada, como se muestra a continuación:

$$f(6) \text{ Participación Secundaria modificada} = \frac{\text{total de votos válidos}}{\text{total de población empadronada}}$$

2 El voto emitido ocurre cuando una persona deposita la boleta que le corresponde en las urnas. Este puede ser válido, blanco o nulo. Un voto es considerado válido cuando la persona que vota marca claramente su preferencia por una organización política utilizando una "X" (equis), un signo de cheque, un círculo u otro signo, sin salirse del espacio que le corresponde a esa organización política.

En Guatemala, el sistema de conteo de votos separa a los votos emitidos en dos categorías, votos válidos y el resto de votos (la sumatoria de los votos nulos y en blanco). El indicador de Participación Secundaria descrito en *f* (2) no distingue entre una persona empadronada que fue a votar para emitir un voto válido y otra persona que fue a votar pero que emitió un voto en blanco o nulo. La modificación expuesta en *f* (6) permite realizar esa distinción y puede servir de base para diferenciar entre personas empadronadas que fueron a la primera vuelta a votar porque les interesaba emitir votos válidos en todas las papeletas y personas empadronadas que también fueron a votar a la primera vuelta pero que no les interesaba validar su voto en todas las elecciones.

La información clave para la presente investigación surge entonces del cálculo y comparación de estas formas de medición. La medición de ambos tipos de participación secundaria nos permite entender los factores motivacionales y distinguir la importancia entre tipos de elecciones, mientras que la brecha entre ambas mediciones –Primaria vs. Secundaria– nos permite comprender el tema de factores institucionales que se ven reflejados en la participación electoral.

Si se encuentra un nivel alto de participación secundaria, puede concluirse que para las personas ya registradas, existen factores motivacionales favorables. De forma similar, si se encuentra una brecha pequeña entre la participación primaria y la secundaria, puede concluirse también que existen factores institucionales favorables para una democracia con bastante participación.

3. Resumen estadístico

No está de más mencionar que las bases de datos ideales para un análisis como el aquí deseado incluyen cifras actualizadas para todo el país y desagregadas a nivel municipal. Sin embargo, los impedimentos son varios para obtener esa información, ya que los datos más recientes de ese tipo son del año 2002 y realizar un trabajo de campo para obtenerlos constituye un costo monetario demasiado alto. Esto representa ciertas limitaciones en el nivel de detalle analítico que puede surgir a partir del presente estudio, aunque no imposibilita la realización de un análisis con conclusiones robustas que orienten el trabajo de las instituciones cuyas responsabilidades contribuyen a alcanzar una participación más plena. Además, la identificación de vacíos en los datos ideales puede servir de alerta y presionar su generación.

Las estadísticas utilizadas para el presente análisis pueden ser agrupadas en dos fuentes principales: los datos públicos del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y las investigaciones por parte del Instituto Nacional Demócrata (NDI)/Universidad Rafael Landívar (URL), a través de su Programa de Opinión Pública (POP).

La primera fuente incluye los datos del padrón electoral que fue utilizado para las elecciones generales del 2015 al igual que los resultados preliminares oficiales disponibles

al público a través del portal de resultados electorales administrado por el TSE. Cabe resaltar que tanto los datos de empadronamiento como los de los resultados fueron desagregados a nivel de mesas y segmentados por grupos etarios y sexo.

El NDI en conjunto con la Universidad Rafael Landívar, a través de su Programa de Opinión Pública, realizó un trabajo de campo que sirvió de base para la realización de dos estudios relacionados con el proceso electoral del 2015: (1) La Auditoría del Padrón Electoral 2015 y (2) la Evaluación Técnica del Registro Central de Personas.

La base de datos que se recopiló para estos estudios se creó utilizando la metodología de doble vía, la cual se explica brevemente de la siguiente manera:

En la primera vía, el 28 de noviembre del 2014, 1,200 casos fueron extraídos aleatoriamente del Padrón Electoral. Cada caso incluía datos personales³ y direcciones electorales de personas empadronadas. Esta información fue utilizada entre las fechas 27 de marzo y 10 de abril del 2015, cuando se realizó trabajo de campo para localizar a las personas en su domicilio electoral y realizar una entrevista cara a cara con el fin de verificar sus datos.

La segunda vía consiste en un proceso similar al anterior pero en dirección inversa. A partir del punto en el cual se realizó la entrevista cara a cara de la primera vía, se realizó una búsqueda al azar de personas que contaran con un perfil similar, realizando una caminata sistemática. Se entrevistó a otras 1,200 personas con el fin de obtener sus datos personales y posteriormente retornar a la base de datos del TSE para realizar una búsqueda en el padrón electoral verificando si estaban inscritas y, si lo estaban, qué tan exacta estaba registrada la información.

Finalmente, una tercera muestra se generó utilizando el segundo punto de entrevista como referencia inicial para 1,200 casos nuevos que se enfocaran en entrevistar a individuos entre los 18 y 23 años es decir, personas que no tuvieron que transitar del uso de cédula a DPI sino que por estar ya en vigencia la nueva ley, al cumplir la mayoría de edad, debían obtener este último documento. Se extrajo una muestra de este grupo específicamente por ser identificado como un grupo potencialmente vulnerable a tener menor participación electoral bajo las nuevas políticas de credenciales de identificación. Es posible que la información no haya sido comunicada a las personas entre 18 y 23 años o que si se le comunicó, no se haya hecho con la información precisa y procedimientos detallados para su empadronamiento.

3 Los datos personales principales son: Nombre completo, fecha de nacimiento, dirección electoral y número de empadronamiento. Además se utilizaron otros datos sociodemográficos: ubicación urbana o rural, sexo, edad (calculada a partir de la fecha de nacimiento) y etnia (autodefinida) para el análisis.

4 . Principales hallazgos

Como fue expuesto anteriormente, para abordar el tema de participación electoral de manera organizada, se debe empezar evaluando el bosque y gradualmente prestar atención a los árboles que merecen atención en detalle. En otras palabras, se debe empezar de lo general para luego profundizar en los hallazgos particulares. En este caso, el bosque lo conforman los indicadores nacionales de participación mientras que los árboles son representados por aspectos demográficos y geográficos que permiten resaltar que existen realidades distintas dentro de Guatemala relacionadas con la participación política de su población en procesos electorales.

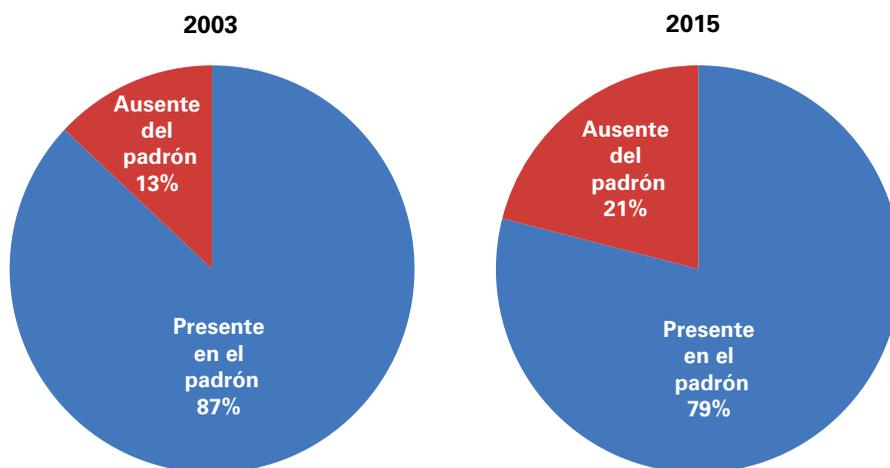
4.1 Eficiencia y confiabilidad del Padrón Electoral

El primer nivel de análisis consiste en evaluar el nivel de eficiencia del padrón, identificando qué porción de la población en edad y condiciones de votar (que de acuerdo a la legislación vigente, tiene derecho al voto), se encuentra en el Registro de Ciudadanos, es decir, de las personas que deberían estar en el padrón, ¿cuántas personas están realmente empadronadas? Igualmente importante es conocer el nivel de confiabilidad y exactitud de la información de las personas que sí están incluidas en el padrón. Realizar ambas evaluaciones es esencial para comprender el proceso electoral de un país democrático y puede contribuir en el diseño de nuevas políticas públicas orientadas a aumentar el nivel de participación electoral.

Ambas cuestiones, tanto eficiencia como confiabilidad, son abordadas utilizando los resultados obtenidos a través de la Auditoría del Padrón Electoral, realizada en el 2015. Ellos presentan indicadores valiosos en cuanto al estado del Registro de Ciudadanos a nivel nacional y permiten identificar grupos vulnerables dentro del país utilizando factores demográficos.

Como puede apreciarse en la Gráfica 1, según los resultados de la Auditoría del 2015, un poco más del 79% de la población con derecho a votar en Guatemala se encuentra registrada en el padrón electoral. El casi 21% restante no aparece empadronada. Al compararlo con la Auditoría del Padrón Electoral del 2003, el estudio nacional más reciente que utilizó la misma metodología, vemos que el nivel de ausencia del padrón aumentó. En ese año, solamente el 12.6% de las personas con derecho a votar no estaban empadronadas. Sin embargo es importante no analizar este dato de forma aislada. El padrón ha cambiado significativamente entre los años 2003 y 2015. Una de las razones que contribuyen a explicar esta ausencia de una quinta parte de la ciudadanía guatemalteca en el padrón es el crecimiento demográfico del grupo de jóvenes que ahora tienen edad para votar. Más adelante se cubre el tema poblacional pero es importante no saltar a conclusiones de forma abrupta.

Gráfica 1. Personas con derecho a votar registradas en el padrón electoral, 2003 y 2015



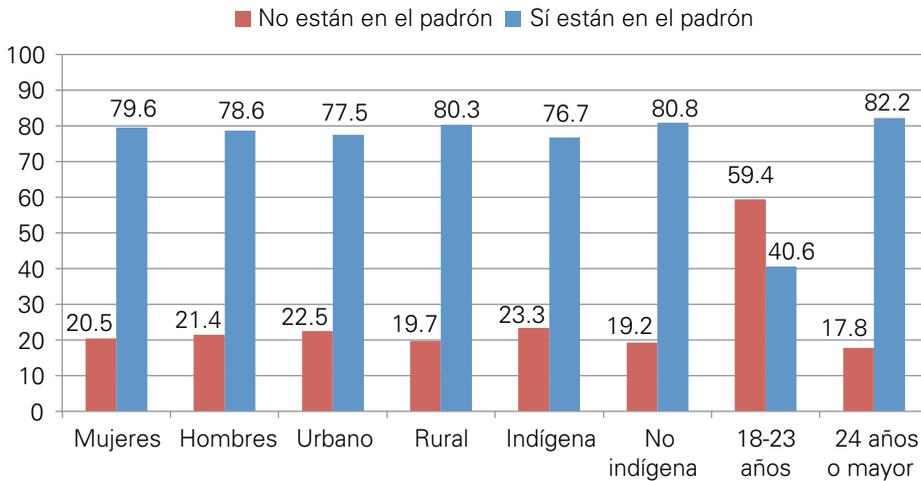
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE.

Antes de evaluar la confiabilidad de los datos, vale recalcar que esta relación de “cuatro-a-uno”⁴ entre personas incluidas y excluidas en el padrón se mantiene de manera similar al segmentar la muestra según las categorías sexo, área y etnia. Esto puede apreciarse más claramente en la gráfica 2. Sin embargo, al segmentar la muestra por grupo etario, queda claro que este patrón se rompe. Aproximadamente el 60% de aquellas personas con edades entre los 18 y los 23 no están en el padrón. Esta cifra es significativamente alta no solo al compararla con el resto de la población, personas mayores de 23 años, donde solamente el 18% está excluida del padrón, sino porque de hecho el indicador muestra una relación en de “dos-a-tres”,⁵ lo cual significa que ahora la mayoría no está empadronada. Mientras que la mayoría de las personas (entre 77% y 82%) está incluida en el padrón bajo todos criterios demográficos, al evaluar la población que tuvo exclusivamente el DPI como documento de identificación, la población incluida es una minoría que no excede el 41%.

4 “Cuatro-a-uno” se refiere a que de cada cinco personas con derecho a voto, cuatro están empadronadas mientras que una no lo está.

5 “Dos a tres” se refiere a que de cada cinco personas con derecho a voto, dos están empadronadas mientras que tres no lo están.

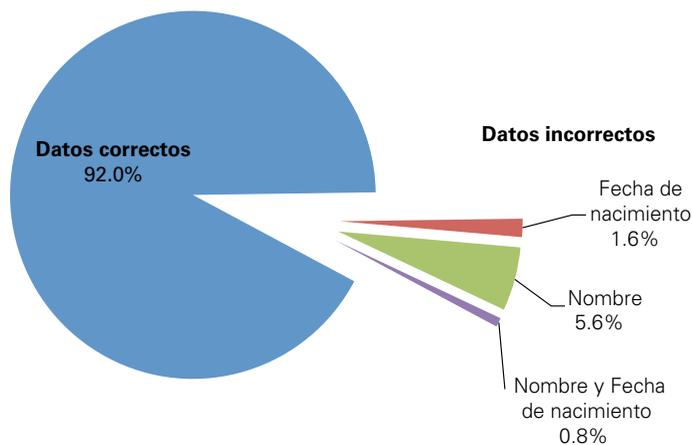
Gráfica 2. Distribución de diferencias entre quienes no están y quienes sí están en el padrón electoral



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE.

Por otro lado, la gráfica 3 nos muestra datos sobre ese 79.1% de personas que sí están empadronadas. Los datos personales tales como: nombre, fecha de nacimiento y sexo, coinciden exactamente en el 92% de los casos. Del 8% restante, existen inconsistencias en el nombre, seguido por errores en la fecha de nacimiento y un pequeño porcentaje que incluyen errores en ambos campos, nombre y la fecha de nacimiento. No existen errores en cuanto al sexo de la persona.

Gráfica 3. Confiabilidad de los datos en el padrón electoral 2015



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Informe Auditoría del Padrón Electoral, POP-URL/NDI 2015.

Las impresiones preliminares que presentan estos resultados son dos:

1. Aproximadamente dos de cada diez personas con derecho a votar no se encuentran registradas en el padrón.
2. De las personas que sí se encuentran registradas en el padrón, la mayor parte tiene sus datos debidamente registrados por lo que el derecho al voto no está en riesgo bajo el régimen actual de registro y actualización de datos.

Es importante hacer una aclaración respecto a la segunda impresión mencionada anteriormente. Si la dirección electoral (registrada ante el TSE) no coincide con la dirección residencial (registrada ante el Renap), es posible que esto represente una limitante el día de elecciones. En este caso, la persona llegaría a un centro de votación equivocado y se quedaría sin la posibilidad de asistir al centro de votación correcto. Sin embargo, por el doble registro que existe en Guatemala, existe la posibilidad de que una persona tenga una dirección residencial mientras que tenga una dirección electoral distinta, la cual utiliza solamente para fines electorales. Esta es una práctica común que le permite a quien desee mantener una conexión con municipios distintos al municipio en donde realizan sus actividades cotidianas. Dado que los datos no permiten diferenciar entre ambos casos, se debe respetar la posibilidad de que direcciones no coincidentes no son necesariamente una limitante para emitir sufragio.

Sin embargo, esta posibilidad tiene repercusiones no deseables en un régimen electoral basado en ubicación geográfica. Actualmente, el registro de dirección electoral se hace oralmente y no se requiere ningún documento para verificar que la dirección existe y que le pertenece a quien la desea registrar como suya. Este sistema es permisivo hacia la trashumancia, comúnmente llamado acarreo de votantes, e incluso permite que una persona vote en un municipio pero que sea candidato en otro, ya que la candidatura que registra el TSE requiere la dirección residencial (registrada ante el Renap). Esta situación es tan conocida que los magistrados del TSE emitieron el acuerdo No. 01-2015 con el fin de evitar el acarreo de votos como herramienta para ganar elecciones municipales. El acuerdo evitó la posibilidad de modificar la dirección electoral desde enero del 2015 (seis meses antes del cierre del padrón electoral) hasta las elecciones. Sin embargo, esta medida puede ser eliminada si el registro de la dirección electoral usa la misma dirección presente en el DPI o en documentos oficiales considerados más aceptables que la declaración oral de los votantes. Estos pueden incluir recibos de electricidad, cable, internet, telefonía o servicio de distribución de agua, por ejemplo.

A manera de resumen preliminar, se puede concluir que el trabajo actual del TSE ha demostrado avances, específicamente por el trabajo de depuración de datos registrales. Al mismo tiempo, debe realizar mayores esfuerzos en su capacidad de cobertura plena a la población votante nacional. Este segundo aspecto requiere también la colaboración del Renap ya que el DPI es el único documento requerido para poder empadronarse. Una colaboración de esfuerzos interinstitucionales entre el Renap y el TSE beneficiaría significativamente para aumentar el nivel actual de garantía del derecho a elegir.

4.2 Perfil del padrón

Los datos del padrón electoral permiten identificar la distribución de la población registrada para votar, es decir, puede entenderse mejor al 79.1% que efectivamente está incluido en el padrón y que tiene institucionalmente formalizado su derecho a elegir. Específicamente, pueden identificarse los departamentos y municipios con mayor o menor peso electoral⁶ y puede comprenderse mejor la distribución en edades y sexos dentro de los mismos.

La tabla 1 resume la variación que han experimentado los departamentos desde las elecciones generales del 2007 hasta las más recientes.

Tabla 1. Empadronamiento departamental y su variación inter-electoral 2007-2015

Departamento	Empadronamiento 2007	Empadronamiento 2011	Variación 07-11	Empadronamiento 2015	Variación 11-15
Guatemala	1,480,230	1,771,025	19.6%	1,736,698	-1.9%
Sacatepéquez	133,748	165,306	23.6%	179,622	8.7%
Chimaltenango	219,461	272,741	24.3%	291,601	6.9%
El Progreso	84,892	103,621	22.1%	108,302	4.5%
Escuintla	307,169	369,587	20.3%	373,134	1.0%
Santa Rosa	182,536	212,349	16.3%	220,320	3.8%
Sololá	154,960	197,813	27.7%	216,458	9.4%
Totonicapán	149,868	191,209	27.6%	201,056	5.1%
Quetzaltenango	356,634	420,882	18.0%	424,487	0.9%
Suchitepéquez	223,740	266,197	19.0%	271,202	1.9%
Retalhuleu	140,946	169,262	20.1%	168,515	-0.4%
San Marcos	405,119	505,902	24.9%	516,188	2.0%
Huehuetenango	401,584	522,354	30.1%	556,822	6.6%
Quiché	306,588	394,566	28.7%	429,731	8.9%
Baja Verapaz	108,905	136,018	24.9%	141,882	4.3%
Alta Verapaz	330,366	442,467	33.9%	494,859	11.8%
Petén	187,839	235,502	25.4%	252,390	7.2%
Izabal	157,048	191,093	21.7%	189,936	-0.6%
Zacapa	121,345	141,813	16.9%	142,947	0.8%
Chiquimula	174,814	206,231	18.0%	208,524	1.1%
Jalapa	128,310	153,221	19.4%	162,169	5.8%
Jutiapa	233,927	271,682	16.1%	270,030	-0.6%
Nacional	5,990,029	7,340,841	22.6%	7,556,873	2.9%

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE. 2016.

6 El peso electoral representa el total de personas empadronadas en un departamento como porcentaje del padrón electoral nacional. En Tabla 2 pueden verse los valores de cada departamento.

Dos aspectos iniciales resaltan de manera interesante. El primero es en referencia al tamaño del padrón y el segundo es en relación a la distribución del peso electoral que tiene cada departamento. Subsecuentemente se pueden evaluar los grupos etarios al igual que la presencia de mujeres en el padrón.

4.3 Crecimiento del padrón

El padrón electoral experimentó un crecimiento significativo entre las elecciones del 2007 y 2011 (22.6%) lo cual se debió a varios factores. Estos incluyen en gran medida a las campañas de empadronamiento llevadas a cabo por las subdelegaciones que se ubicaron en centros urbanos fuera del área metropolitana al igual que en áreas alejadas de los centros urbanos previo a las elecciones generales del 2011 con el objetivo de empadronar a nuevos votantes y actualizar los datos de los votantes previamente registrados. Gran parte de este logro se debe también a los esfuerzos llevados a cabo por el Renap (en sus primeros años de existencia) en cuanto a entregar el DPI a la población adulta como objetivo primordial. Aunque el fin no era priorizar el registro de ciudadanos para aumentar la participación electoral, sino descentralizar los procesos de documentación civil en general, esto acabó facilitando el proceso de empadronamiento.

Al comparar el crecimiento del padrón en el período 2007-2011 (22.6%) con el crecimiento entre el 2011-2015 (2.9%), queda claro que el padrón apenas aumentó pero esto no debe verse necesariamente como algo malo. Debe recordarse que el crecimiento en el período (2007-2011) se vio altamente influenciado por los programas de transferencias condicionadas realizadas bajo el gobierno central durante esos años, algo que no se realizó con la misma intensidad durante el período siguiente y que en algunos casos requería empadronamiento y documentación oficial para beneficiarse de esos programas. Además, el crecimiento neto fue bajo en parte porque se cambió el documento aceptado para poder votar. La decisión de ejercer el derecho al voto solamente con DPI, permitió excluir del padrón a las personas cuya muerte no había sido registrada; a quienes viven fuera del país sin DPI; así como a quienes viven dentro del país pero no obtuvieron su DPI ni tienen interés en obtenerlo. Estas son personas que no participarían en el proceso electoral de todas maneras, por lo que ayudan a tener una idea más precisa de aquellas que sí estarían interesadas en ejercer sus deberes cívicos. Aquí vale la pena resaltar que la falta de conocimiento sobre las razones por las que no hay interés deja un vacío interesante a explorar. Actualmente no se conocen a fondo los factores motivacionales que hacen que las personas no decidan participar en los procesos electorales del país, sin embargo es esencial entender estos factores para mejorar la participación política en general.

Además, bajo el proceso electoral del 2015, la decisión de no participar pudo ser manifestada por la población de varias maneras, al decidir no votar, al votar blanco o al votar nulo. La nueva reglamentación sobre el voto nulo con posibilidad de

ser vinculante ayuda a distinguir las motivaciones de la población votante, además de permitirles manifestar su sentir de una forma más consecuente. Esto permite un análisis comparativo para futuras elecciones, y contribuirá en la comprensión de los factores motivacionales que hace falta entender.

Por otro lado, no es ideal tener un padrón que excluye a la gente discrecionalmente y en términos de demografía debe reconocerse que la población de Guatemala, según el INE, tuvo una tasa de crecimiento aproximada del 10% entre el 2011 y el 2015. Esto significa que el padrón no logró incluir eficientemente a las poblaciones que adquirieron su derecho al voto, aunque fue bastante eficiente para excluir a quienes no pueden ejercerlo por las razones antes descritas. Un indicador claro de este cambio es que se registran cuatro departamentos que experimentaron una disminución en la cantidad de personas empadronadas entre las elecciones generales 2011 y 2015 (Guatemala, Retalhuleu, Izabal y Jutiapa). Ningún caso similar se observó entre los años 2007 y 2011. De hecho, al comparar los promedios de crecimiento observados en los padrones departamentales y el crecimiento poblacional se obtiene una diferencia estadísticamente significativa entre ambos, lo que quiere decir que el proceso de empadronamiento fue deficiente.⁷ Es tentador pensar que esto se debe a que la depuración del padrón se dio de manera concentrada. Sin embargo no hay razones para creer que los padrones departamentales fueron tratados de formas distintas por el equipo técnico del TSE o que las poblaciones de algunos departamentos registran sus cambios sobre datos personales más que las poblaciones de otros departamentos. Además, los padrones también se ven afectados por fenómenos de migración interna y es difícil determinar de forma concluyente cualquiera de estas posibilidades.

Cabe realizar una última referencia al estudio de la Auditoría del Padrón Electoral donde se encontró que 3.2% de los casos observados de personas empadronadas pertenecían a personas fallecidas y 4.7% se encontraban viviendo fuera del país. Dichos porcentajes responden a una muestra extraída en noviembre del 2014. Esto quiere decir que de las 7.493,559 personas empadronadas al día 30 del citado mes y año, aproximadamente 239 mil estaban fallecidas y más de 350 mil estaban viviendo en el exterior. Aun tomando en cuenta que ningún registro de votantes en el mundo es perfecto y logra excluir a muertos y emigrantes perfectamente, es importante considerar que estas poblaciones representan cantidades nominales significativas, especialmente si se considera que algunos municipios tienen poblaciones con mucha emigración.

7 La prueba de t al comparar los valores en las columna "Variación 11-15" y los datos de la variación poblacional por departamento da como resultado 6.9406×10^{-10} lo cual representa una diferencia estadísticamente significativa entre ambas columnas.

4.4 Peso electoral

La tabla 2 resume el peso electoral que tiene cada departamento respecto al padrón electoral nacional. Para cada columna porcentual, se incluye también la posición que ocupa en relación a los otros departamentos en cuanto a mayor peso electoral.

Tabla 2. Empadronamiento departamental y su peso electoral 2007-2015

Departamento	Empadronamiento 2007	% del total de empadronamiento	Empadronamiento 2011	% del total de empadronamiento	Empadronamiento 2015	% del total de empadronamiento
Guatemala	1,480,230	24.71% 1	1,771,025	24.13% 1	1,736,698	22.98% 1
Sacatepéquez	133,748	2.23% 18	165,306	2.25% 18	179,622	2.38% 17
Chimaltenango	219,461	3.66% 10	272,741	3.72% 8	291,601	3.86% 8
El Progreso	84,892	1.42% 22	103,621	1.41% 22	108,302	1.43% 22
Escuintla	307,169	5.13% 6	369,587	5.03% 7	373,134	4.94% 7
Santa Rosa	182,536	3.05% 12	212,349	2.89% 12	220,320	2.92% 12
Sololá	154,960	2.59% 15	197,813	2.69% 14	216,458	2.86% 13
Totonicapán	149,868	2.50% 16	191,209	2.60% 15	201,056	2.66% 15
Quetzaltenango	356,634	5.95% 4	420,882	5.73% 5	424,487	5.62% 6
Suchitepéquez	223,740	3.74% 9	266,197	3.63% 10	271,202	3.59% 9
Retalhuleu	140,946	2.35% 17	169,262	2.31% 17	168,515	2.23% 18
San Marcos	405,119	6.76% 2	505,902	6.89% 3	516,188	6.83% 3
Huehuetenango	401,584	6.70% 3	522,354	7.12% 2	556,822	7.37% 2
Quiché	306,588	5.12% 7	394,566	5.37% 6	429,731	5.69% 5
Baja Verapaz	108,905	1.82% 21	136,018	1.85% 21	141,882	1.88% 21
Alta Verapaz	330,366	5.52% 5	442,467	6.03% 4	494,859	6.55% 4
Petén	187,839	3.14% 11	235,502	3.21% 11	252,390	3.34% 11
Izabal	157,048	2.62% 14	191,093	2.60% 16	189,936	2.51% 16
Zacapa	121,345	2.03% 20	141,813	1.93% 20	142,947	1.89% 20
Chiquimula	174,814	2.92% 13	206,231	2.81% 13	208,524	2.76% 14
Jalapa	128,310	2.14% 19	153,221	2.09% 19	162,169	2.15% 19
Jutiapa	233,927	3.91% 8	271,682	3.70% 9	270,030	3.57% 10
Nacional	5,990,029	100.00%	7,340,841	100.00%	7,556,873	100.00%

Nota: al lado derecho de los valores porcentuales se incluye el lugar que ocupa cada departamento a nivel nacional en ese indicador (coloreado en orden descendente de rojo a verde).

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE. 2016.

En lo que refiere al nivel de concentración del padrón electoral se observa que el departamento de Guatemala se ha mantenido como el departamento con mayor peso electoral. A pesar de ser el departamento cuya población empadronada disminuyó más en el 2015 respecto al padrón del 2011 (-1.9%), sigue siendo el lugar de votación para

más de una quinta parte del país. Otro hallazgo interesante es que el nivel de concentración para los cinco departamentos con mayor población empadronada se ha mantenido bastante estable y refleja la población estimada por el INE. En el año 2011, los cinco departamentos con mayor empadronamiento representaban el 49.89% del padrón y en 2015 representaron 49.42%. Esto también refleja a la distribución de la población del país dado que los cinco departamentos con mayor población correspondían al 50.1% de la población nacional en el 2011 y en el 2015 esta cifra fue de 49.99%.

4.5 Juventud del padrón

La tabla 3 ilustra cómo se distribuyen las personas empadronadas dentro de cada departamento, según cinco grupos etarios. Además, se incluye el porcentaje que representa como parte del total de personas empadronadas dentro de su departamento.

Tabla 3. Distribución etaria del padrón electoral a nivel departamental 2015

Departamento	Grupos etarios									
	18-25		26-35		36-45		46-55		> 55	
Guatemala	264,845	15%	456,503	26%	373,926	22%	279,968	16%	361,456	21%
Huehuetenango	128,206	23%	153,595	28%	109,094	20%	73,020	13%	92,907	17%
San Marcos	106,140	21%	138,209	27%	99,857	19%	73,390	14%	98,592	19%
Alta Verapaz	104,663	21%	155,046	31%	101,079	20%	61,166	12%	72,905	15%
Quiché	95,583	22%	116,784	27%	88,999	21%	58,443	14%	69,922	16%
Quetzaltenango	82,157	19%	112,440	26%	83,025	20%	63,126	15%	83,739	20%
Escuintla	70,489	19%	100,945	27%	76,252	20%	55,418	15%	70,030	19%
Petén	57,752	23%	72,708	29%	49,973	20%	32,622	13%	39,335	16%
Chimaltenango	57,447	20%	80,373	28%	60,148	21%	41,944	14%	51,689	18%
Jutiapa	54,185	20%	65,609	24%	52,297	19%	40,764	15%	57,175	21%
Suchitepéquez	54,030	20%	71,022	26%	52,872	19%	40,199	15%	53,079	20%
Sololá	48,153	22%	60,199	28%	44,162	20%	28,758	13%	35,186	16%
Chiquimula	46,410	22%	55,695	27%	39,510	19%	28,935	14%	37,974	18%
Santa Rosa	43,063	20%	56,299	26%	43,483	20%	33,194	15%	44,281	20%
Totonicapán	37,666	19%	51,329	26%	41,321	21%	31,513	16%	39,227	20%
Izabal	36,897	19%	50,576	27%	39,677	21%	27,881	15%	34,905	18%
Retalhuleu	34,961	21%	44,452	26%	31,853	19%	23,778	14%	33,471	20%
Jalapa	34,717	21%	43,350	27%	31,649	20%	23,200	14%	29,253	18%
Sacatepéquez	33,641	19%	49,447	28%	36,874	21%	26,062	15%	33,598	19%
Baja Verapaz	29,476	21%	38,648	27%	27,281	19%	19,624	14%	26,853	19%
Zacapa	28,943	20%	36,234	25%	27,456	19%	21,210	15%	29,104	20%
El Progreso	22,501	21%	27,151	25%	21,032	19%	16,083	15%	21,535	20%
Nacional	1,471,925	19%	2,036,614	27%	1,531,820	20%	1,100,298	15%	1,416,216	19%

Nota: los valores bajo cada columna incluyen los valores nominales al igual que los valores porcentuales respecto al padrón de cada departamento.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE. 2016.

El padrón se concentra entonces en las edades entre los años 26-35, teniendo casi igual la proporción que le corresponde a los grupos de edades 18-25 y 36-45. Sin embargo vale aclarar que el grupo más joven comprende solamente siete años de edad mientras que el resto incluye diez o más años.

Cabe resaltar que el departamento de Guatemala sobresale como el único cuya población perteneciente al grupo etario más joven está por debajo del resto con 15%.

A partir de las cantidades de personas que pertenecen a los grupos etarios se puede elaborar un promedio etario cuyo valor se encuentra entre el 1 y el 5. Esto se lleva a cabo asignándole valores 1, 2, 3, 4 y 5 a los grupos etarios (1:joven y 5:mayores de 55). Su fórmula consiste en lo siguiente:

$$f(7) \text{ Indicador Etario} = \frac{(1)a + (2)b + (3)c + (4)d + (5)e}{\text{población empadronada}}$$

Donde a es equivalente al número de empadronados con edades entre 18-25, b es el número de empadronados con edades 26-35 y así sucesivamente hasta cubrir todos los grupos etarios. Como resultado obtenemos el indicador etario y su interpretación es la siguiente: entre más bajo es el valor, más joven es el promedio de la edad dentro de la población empadronada en ese territorio. La tabla 4 resume los valores de este indicador a nivel departamental e incluye el orden de departamentos desde los más jóvenes (Alta Verapaz y Petén) hasta los de mayor edad (Guatemala y Jutiapa).

Tabla 4. Valores etarios del padrón a nivel departamental 2015

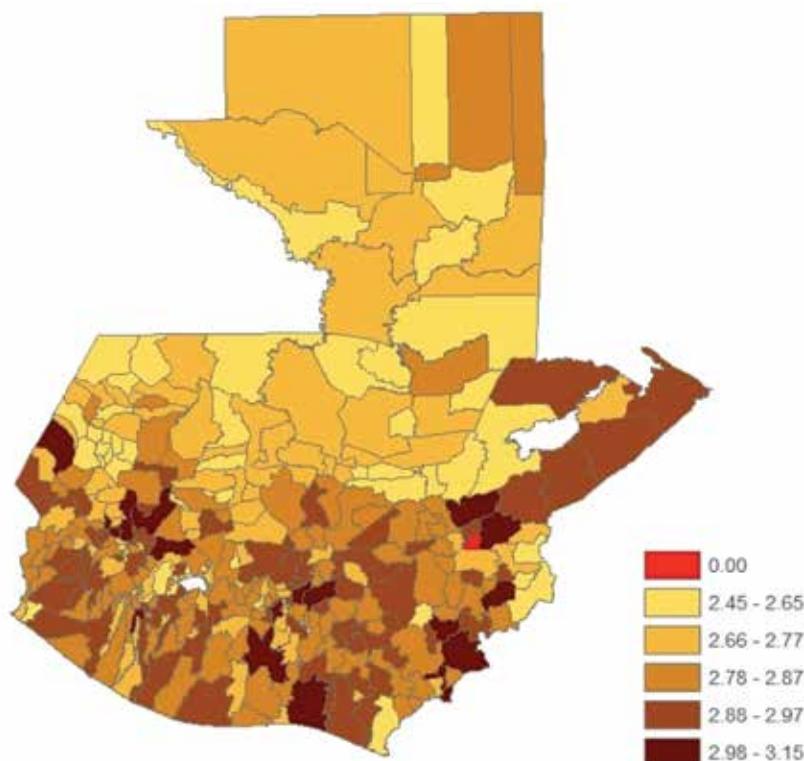
Departamento	Índice etario	Puesto Nacional
Guatemala	3.01	22
Sacatepéquez	2.869	13
Chimaltenango	2.829	8
El Progreso	2.88	16
Escuintla	2.876	14
Santa Rosa	2.906	19
Sololá	2.735	4
Totonicapán	2.917	20
Quetzaltenango	2.891	17
Suchitepéquez	2.879	15
Retalhuleu	2.860	12
San Marcos	2.845	10
Huehuetenango	2.729	3
Quiché	2.745	5
Baja Verapaz	2.829	9
Alta Verapaz	2.682	1
Petén	2.695	2
Izabal	2.860	11
Zacapa	2.897	18
Chiquimula	2.791	6
Jalapa	2.808	7
Jutiapa	2.93	21

Nota: al lado derecho de los valores del índice se incluye el lugar que ocupa cada departamento a nivel nacional en ese indicador (coloreado en orden descendente, de rojo a verde).

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE. 2016.

Este cálculo puede realizarse también a nivel municipal, lo cual se ve reflejado en el mapa 1.

Mapa 1. Guatemala: Índice etario del empadronamiento por municipio



Nota: No aparecen datos para el municipio de San Jorge por ser de reciente creación.

Fuente: Elaboración y adaptación por Gabriell Duarte con datos del TSE, 2016.

Se pueden observar patrones geográficos respecto a las edades del padrón al solamente comparar los departamentos del norte con los del sur. Específicamente, se observan sectores de “juventud” primordialmente en los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Petén y las Verapaces. Por otro lado se observa que muchas de las cabeceras departamentales tienen a poblaciones empadronadas mayores. Este mapeo es esencial respecto a lo mencionado anteriormente sobre el 60% de la población en edades 18-25 que está ausente del padrón. Luego que se realice la próxima actualización del censo poblacional, le corresponde al TSE comparar los datos poblacionales a nivel municipal con sus datos de empadronamiento, también a nivel municipal, para identificar los vacíos de presencia institucional que actualmente apuntan a estar ubicados en los centros urbanos departamentales.

4.6 Mujeres en el padrón

A nivel nacional se pueden apreciar estadísticas clave que nos pintan una imagen del padrón que fue utilizado para las elecciones del año pasado. En total, la población empadronada es 7.556,873 personas. Más de la mitad, específicamente 53.92% de estas

personas (es decir 4.074,450 personas) son mujeres y esta proporción es una cifra que se mantiene en la gran mayoría de municipios. Solamente en 18 de 338 municipios (5.3%) sucede que más de la mitad de las personas empadronadas son hombres.

La tabla 5 detalla la presencia de mujeres en los padrones departamentales y el orden relativo de los mismos. Podemos observar que los departamentos con mayor presencia de mujeres son Totonicapán, Quetzaltenango y Guatemala, todos con valores por encima del 55%. En el otro extremo se encuentran los departamentos de Petén, Alta Verapaz, El Progreso y Santa Rosa, todos ellos con valores entre el 50% y 51%. Finalmente, se puede observar a nivel departamental que en todos existe una presencia mayoritaria de mujeres por encima de los hombres, un patrón que se veía desde las últimas elecciones y que se mantuvo presente en el 2015.

Tabla 5. Mujeres como porcentaje del empadronamiento a nivel departamental 2015

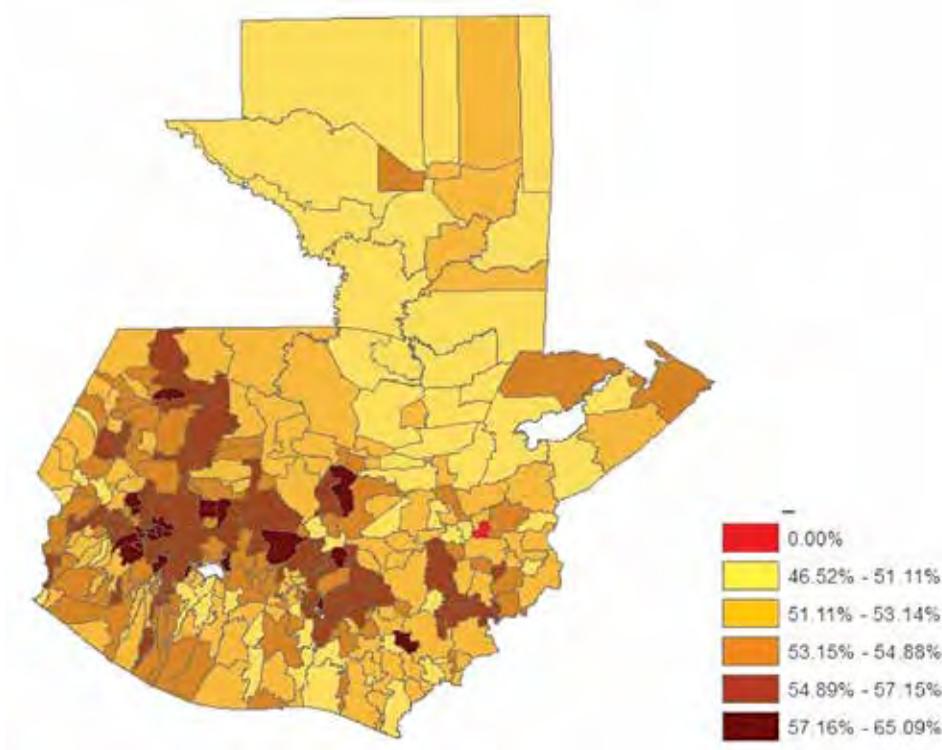
Departamento	Mujeres como % del empadronamiento	
Guatemala	55.39%	3
Sacatepéquez	52.78%	15
Chimaltenango	54.52%	5
El Progreso	51.74%	20
Escuintla	52.60%	16
Santa Rosa	52.40%	18
Sololá	53.94%	8
Totonicapán	56.73%	1
Quetzaltenango	55.91%	2
Suchitepéquez	53.43%	11
Retalhuleu	53.78%	9
San Marcos	53.37%	12
Huehuetenango	54.33%	7
Quiché	54.57%	4
Baja Verapaz	53.34%	13
Alta Verapaz	51.22%	21
Petén	50.80%	22
Izabal	51.81%	19
Zacapa	52.45%	17
Chiquimula	53.26%	14
Jalapa	54.49%	6
Jutiapa	53.56%	10

Nota: al lado derecho de los valores porcentuales se incluye el lugar que ocupa cada departamento a nivel nacional en ese indicador (coloreado en orden descendente, de rojo a verde).

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE. 2016.

Adicionalmente, pueden desagregarse los datos a nivel municipal y visualizarse utilizando el mapa 2. En él resaltan varios municipios en la región del altiplano occidental que es donde se encuentran los municipios con un padrón con clara mayoría de mujeres. De hecho hay tres municipios con padrones cuyas poblaciones de mujeres rebasan incluso el 60% del total empadronado (Cajolá, San Miguel Sigüilá y San Francisco La Unión, todos en Quetzaltenango). Por otro lado, los municipios con menor proporción de mujeres se encuentran en los departamentos de Alta Verapaz y Petén, y algunos otros en las regiones sur, centro y oriente del país.

Mapa 2. Guatemala: presencia de mujeres en el padrón por municipio (% del padrón a nivel municipal)



Nota: No aparecen datos para el municipio de San Jorge por ser de reciente creación.

Fuente: Elaboración y adaptación por Gabriell Duarte con datos del TSE, 2016.

4.7 Participación electoral

El padrón electoral, como fue evaluado anteriormente, nos dice quién puede ejercer su derecho al voto. Esta información debe ser complementada con los datos de las elecciones. Es el día de las votaciones cuando se sabe quiénes ejercieron o no ese derecho. En otras palabras, el grupo que está registrado para votar no es equivalente al que acude a las urnas. Quienes acuden a las urnas siempre son un subconjunto de

quienes están registrados. Por eso es valioso evaluar los niveles de participación utilizando el indicador de Participación Secundaria, explicado anteriormente. Al analizar la participación electoral se responde la pregunta “de las personas que sí estaban habilitadas para ir a votar, ¿cuántas realmente fueron?”

La tabla 6 resume los datos de participación electoral agregados a nivel departamental. Se puede observar que en la primera vuelta el departamento con mayor participación electoral fue Sololá con un nivel bastante por encima de los siguientes cuatro departamentos con mayor participación, Sacatepéquez (76.56%), Quiché (75.44%), Zacapa (74.40%) y Alta Verapaz (74.36%). Los departamentos que mostraron menor participación fueron Santa Rosa, Petén e Izabal, con porcentajes por debajo del 69% pero ninguno menor al 66%. Esto significa que en la primera vuelta, de la población empadronada en cada departamento, en todos asistieron a votar por lo menos dos terceras partes.

En cuanto a la segunda vuelta, vemos que Sololá deja de ser el departamento con mayor participación y baja al tercer puesto, cediendo su puesto a Alta Verapaz (64.71%) y seguido por Guatemala (62.75%). Vale resaltar que el nivel más bajo de participación electoral departamental en la primera vuelta fue mayor al nivel más alto de participación en la segunda vuelta, lo cual demuestra un desfase completo de interés entre la primera y la segunda vuelta. Los departamentos con menor participación en la segunda vuelta fueron Huehuetenango, Petén, San Marcos y Totonicapán. Aparte de Petén, que pareciera tener baja participación electoral en general, quizás relacionada con las distancias que deben recorrerse para llegar al centro de votación, pareciera que el interés por votar en la segunda vuelta disminuye considerablemente en la región occidental.

Tabla 6. Participación electoral a nivel departamental

Departamento	Empadronados	Votos 1era vuelta	Participación 1ra vuelta	Votos 2da vuelta	Participación 2da vuelta	Variación 1era vs 2da
Guatemala	1,736,698	1,207,210	69.51%	1,089,714	62.75%	-6.77%
Sacatepéquez	179,622	137,515	76.56%	108,316	60.30%	-16.26%
Chimaltenango	291,601	214,582	73.59%	168,365	57.74%	-15.85%
El Progreso	108,302	75,674	69.87%	59,403	54.85%	-15.02%
Escuintla	373,134	267,080	71.58%	211,664	56.73%	-14.85%
Santa Rosa	220,320	146,240	66.38%	118,105	53.61%	-12.77%
Sololá	216,458	184,167	85.08%	133,135	61.51%	-23.58%
Totonicapán	201,056	138,682	68.98%	99,875	49.68%	-19.30%
Quetzaltenango	424,487	299,226	70.49%	220,566	51.96%	-18.53%
Suchitepéquez	271,202	187,353	69.08%	160,679	59.25%	-9.84%
Retalhuleu	168,515	118,204	70.14%	93,164	55.29%	-14.86%
San Marcos	516,188	353,415	68.47%	252,529	48.92%	-19.54%
Huehuetenango	556,822	400,484	71.92%	239,121	42.94%	-28.98%
Quiché	429,731	324,172	75.44%	245,218	57.06%	-18.37%
Baja Verapaz	141,882	102,497	72.24%	74,977	52.84%	-19.40%
Alta Verapaz	494,859	367,997	74.36%	320,203	64.71%	-9.66%
Petén	252,390	170,557	67.58%	116,802	46.28%	-21.30%
Izabal	189,936	129,536	68.20%	107,869	56.79%	-11.41%
Zacapa	142,947	106,359	74.40%	83,365	58.32%	-16.09%
Chiquimula	208,524	149,511	71.70%	115,779	55.52%	-16.18%
Jalapa	162,169	117,606	72.52%	90,938	56.08%	-16.44%
Jutiapa	270,030	190,976	70.72%	146,088	54.10%	-16.62%
Nacional	7,556,873	5,389,043	71.31%	4,255,875	56.32%	-15.00%

Nota: los valores porcentuales de cada departamento están coloreados en orden descendente (de verde a rojo) respecto al resto de departamentos tanto en primera como en segunda vuelta.

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE. 2016.

En general, el promedio departamental de participación durante la primera vuelta fue de 71.76% con una desviación estándar⁸ de 3.96. Al compararlo con el promedio departamental de la segunda vuelta (55.33%) se tiene que el promedio es menor por 16.44 puntos porcentuales y su variación es mayor al tener una desviación estándar de 5.22. Esto quiere decir que la primera vuelta tuvo un nivel de participación uniforme a través del territorio nacional, mientras que la segunda vuelta pareciera tener una importancia con mayor variabilidad, en donde continúa siendo importante para algunos departamentos participar en la segunda vuelta, pero pareciera que deja de importar tanto para otros.

8 La desviación estándar (típica) es una medida de dispersión que denota qué tan concentrados están los valores. Un valor menor de desviación estándar representa una concentración de valores más cercanos al promedio (media), mientras que un valor mayor significa que los valores están más dispersos.

Esto tiene bastante sentido, dado que las elecciones generales en primera vuelta incluyen varios tipos de elecciones. Desde el punto de vista de los electores, la primera vuelta tiene una importancia más uniforme porque se eligen autoridades nacionales, distritales y locales, mientras que en la segunda vuelta solamente se elige Presidente y Vicepresidente. Entonces, aunque a alguien le interese un solo tipo de elección, tendrá la oportunidad de votar para los distintos cargos públicos en disputa. En cambio, en la segunda vuelta, al incluir solamente un tipo de elección, las personas que incurrir en costos para asistir a su respectivo centro de votación pueden decidir no votar.

La última columna incluida en la tabla anterior permite ver en cuáles departamentos disminuye el interés hacia la segunda vuelta en mayor escala. Vemos que en Guatemala, Suchitepéquez y Alta Verapaz la variación es menor a los 10 puntos porcentuales. Por otro lado, departamentos como Huehuetenango, Sololá y Petén disminuyeron por encima de los 20 puntos porcentuales.

Para analizar estos datos de manera más desagregada podemos referirnos a las tablas 7 y 8, en donde se exponen los veinte municipios con mayor participación al igual que los veinte municipios con menor participación electoral. Se incluyen datos solamente de la primera vuelta, dado que la participación alcanzó niveles mayores que en la segunda vuelta.

Tabla 7. Municipios con mayor participación electoral

Departamento	Municipio	Empadronados	Votos emitidos	Participación
Sololá	San José Chacayá	2,408	2,312	96.0%
Sololá	San Pablo La Laguna	4,593	4,360	94.9%
Sololá	San Marcos La Laguna	1,526	1,443	94.6%
Sololá	Santa Cruz La Laguna	3,002	2,818	93.9%
Sololá	San Juan La Laguna	6,663	6,249	93.8%
Sololá	Concepción	3,370	3,141	93.2%
Sololá	Santa María Visitación	1,419	1,312	92.5%
Suchitepéquez	Zunilito	5,454	5,011	91.9%
Quiché	Chajul	20,549	18,850	91.7%
Sololá	San Pedro La Laguna	7,501	6,869	91.6%
Sololá	Santa Catarina Palopó	2,345	2,127	90.7%
Huehuetenango	San Rafael Petzal	5,711	5,149	90.2%
Quetzaltenango	Almolonga	10,699	9,606	89.8%
Chimaltenango	Santa Apolonia	8,239	7,363	89.4%
Sacatepéquez	Santo Domingo Xenacoj	6,078	5,406	88.9%
Quiché	San Juan Cotzal	14,510	12,853	88.6%
Sacatepéquez	Santa Catarina Barahona	2,754	2,439	88.6%
Alta Verapaz	Tamahú	9,228	8,140	88.2%
Sololá	Santa Catarina Ixtahuacán	25,879	22,642	87.5%
Jalapa	San Carlos Alzatate	9,339	8,151	87.3%

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE. 2016.

Los municipios que demostraron mayor participación electoral comparten la misma característica: casi todos están por debajo del promedio de personas empadronadas en un municipio (22,357 personas). De hecho, solamente cuatro municipios –Chajul, San Juan Cotzal, Almolonga y Santa Catarina Ixtahuacán–, sobrepasan las 10 mil personas empadronadas. Vale mencionar que varios de los municipios se encuentran en el altiplano guatemalteco. De hecho, la mitad de la lista está conformada por municipios en el departamento de Sololá.

Tabla 8. Municipios con menor participación electoral

Departamento	Municipio	Empadronados	Votos emitidos	Participación
Huehuetenango	Cuilco	23,229	12,562	54.1%
Petén	La Libertad	31,301	17,465	55.8%
Huehuetenango	Soloma	21,995	12,472	56.7%
Quetzaltenango	Colomba	30,192	17,863	59.2%
San Marcos	Tacaná	34,075	20,177	59.2%
Tonicapán	Momostenango	42,820	25,557	59.7%
San Marcos	Malacatán	47,257	28,703	60.7%
San Marcos	Tejutla	17,253	10,491	60.8%
Jutiapa	Jutiapa	62,523	38,062	60.9%
Quetzaltenango	Coatepeque	56,423	34,843	61.8%
Izabal	Los Amates	28,224	17,582	62.3%
Quetzaltenango	San Carlos Sija	15,820	9,926	62.7%
San Marcos	San Antonio Sacatepéquez	8,923	5,623	63.0%
Huehuetenango	La Democracia	29,120	18,354	63.0%
San Marcos	San José Ojetenam	11,001	6,945	63.1%
Guatemala	San José del Golfo	8,003	5,073	63.4%
San Marcos	El Tumbador	24,224	15,407	63.6%
Jutiapa	Moyuta	22,345	14,217	63.6%
San Marcos	El Quetzal	12,252	7,830	63.9%
Guatemala	Palencia	30,012	19,220	64.0%

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE. 2016.⁹

Los municipios en donde se observó menor participación están dispersos en varias áreas del país. En términos de población empadronada, estos municipios poseen poblaciones mayores a las de los municipios con mayor participación. El promedio de empadronados es de 26,600 personas, mientras que para los municipios en la tabla 6 este valor es de 7,563 personas. Es importante aclarar que en ocho de estos

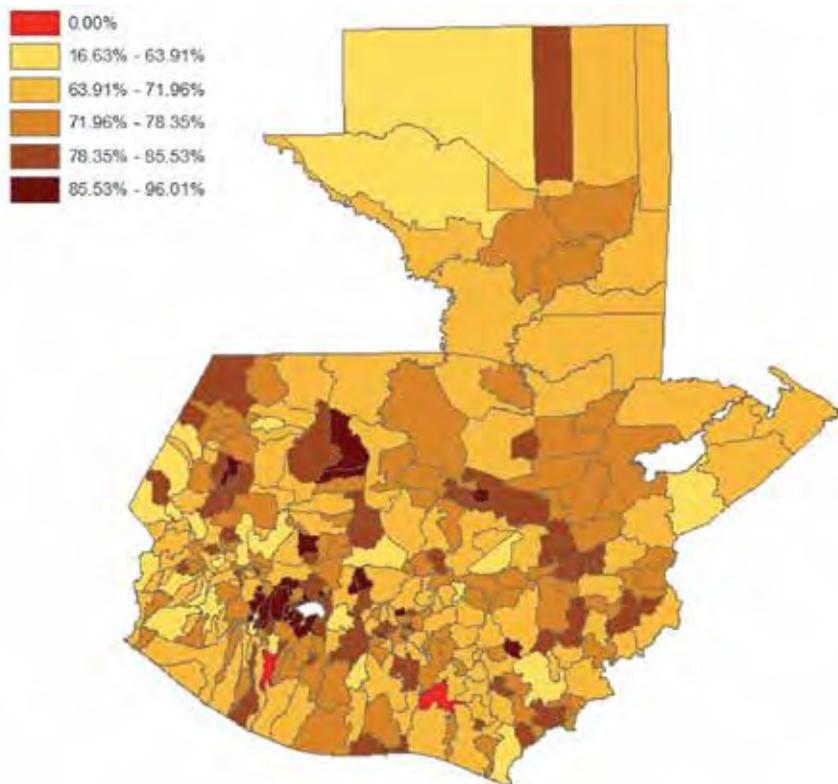
9 Los siguientes municipios fueron excluidos de la lista porque existieron irregularidades en el conteo de la primera vuelta: San José El Ídolo, Pueblo Nuevo Viñas, Morazán, San Antonio Suchitepéquez, Siquinalá, San Francisco Zapotitlán, Patzún, San Andrés y Joyabaj. En varios de estos hubo repetición de las elecciones en la segunda vuelta.

municipios hubo irregularidades en cuanto al conteo de votos y en algunos de ellos hubo complicaciones por temas de conflictividad. Las razones son varias pero lo importante es que para aumentar legitimidad a los procesos electorales es importante minimizarlas. Un bajo nivel de participación puede poner en duda los resultados y debilitar la gobernabilidad, particularmente para las autoridades locales.

Además, dado que el TSE puede declarar como nulas las elecciones cuando en más de un tercio de las Juntas Receptoras de Votos se anulen las elecciones o cuando ocurra sabotaje o destrucción de las papeletas, es de particular importancia que las votaciones se lleven a cabo en orden. De hecho, las elecciones fueron repetidas en cinco de los veinte municipios incluidos en el listado anterior (San José El Ídolo, Pueblo Nuevo Viñas, San Antonio Suchitepéquez, San Francisco Zapotitlán y Malacatán).

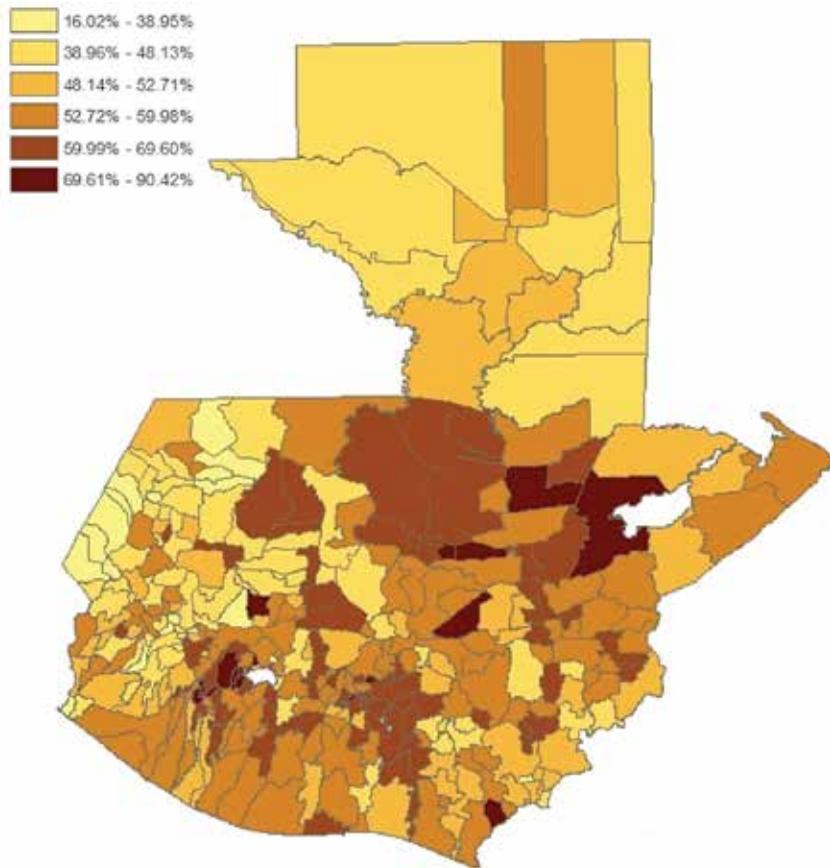
Los mapas 3 y 4 representan de manera visual las categorías de participación electoral a nivel municipal para las elecciones realizadas en la primera y segunda vuelta de las elecciones generales 2015.

Mapa 3. Guatemala: participación por municipio en primera vuelta (votos emitidos como % de empadronamiento)



Fuente: Elaboración y adaptación por Gabriell Duarte con datos del TSE. 2016.

Mapa 4. Guatemala: participación por municipio en segunda vuelta (votos emitidos como % de empadronamiento)



Fuente: Elaboración y adaptación por Gabriell Duarte con datos del TSE. 2016.

Los mapas anteriores comparten ciertas similitudes. En general, los municipios con mayor participación en la primera vuelta fueron a la vez, los municipios con mayor participación en la segunda vuelta, dentro de su departamento. Sin embargo, el punto que más resalta de la comparación entre ambos mapas es que existen niveles diferenciados de interés entre tipos de elecciones. Esto significa que al recibir las boletas el día de elección, algunas boletas importan más que otras para la población votante. Por esta razón deben analizarse los niveles de participación secundaria, modificando el numerador para tomar en cuenta la diferencia entre votos válidos y votos blancos o nulos. Esto permite evaluar cuál elección es considerada la más importante.

4.8 Tipos de elección

Las estadísticas de participación evaluadas anteriormente representan la población que decidió llegar a votar el día de elecciones. Sin embargo se puede responder la pregunta ¿qué elecciones tienen mayor importancia para los votantes? y agregar un nivel más detallado de análisis al comparar los votos válidos en los distintos tipos de elección.

Por ejemplo, cada persona llega al centro de votación y tiene la opción de validar su voto (votar por algún partido) en la elección municipal pero invalidar (votar blanco o nulo) para la elección de diputados nacionales. Esta diferencia se ve reflejada solamente al comparar los niveles de votos válidos con los no válidos en un mismo ejercicio electoral. La información que deriva de estas diferencias es la importancia que tienen las votaciones. Los tipos de elección que demuestren mayores niveles de votos válidos como porcentaje de los votos emitidos, tendrán mayor importancia para el grupo de votantes que decidió acudir a las urnas.

A continuación se ilustran los niveles promedio de participación electoral a nivel municipal utilizando la versión modificada de la Participación Secundaria para establecer diferencias entre tipos de elecciones:

Tabla 9. Promedio de participación electoral secundaria modificada (votos válidos como % del total de empadronados)

Corporaciones municipales	69.37%
Presidencial primera vuelta	67.27%
Diputados Distritales	65.20%
Listado Nacional	63.28%
Parlamento Centroamericano	62.58%
Presidencial segunda vuelta	54.84%

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE. 2016.

Los resultados ordenan los tipos de elección desde el que recibe más votos válidos al que menos recibe. Estos resaltan que los niveles de votos válidos son menores para la elección de representantes al Parlamento Centroamericano y Segunda Vuelta Presidencial respecto a los otros tipos de elección. De manera contraria, las elecciones locales, es decir de corporaciones municipales, al igual que la primera vuelta presidencial son las que mayor participación electoral muestran. Esto sugiere que la elección más importante para la mayoría de personas empadronadas es la de sus autoridades locales y tiene sentido si se considera la accesibilidad y el contacto que se tiene con las mismas. Por otro lado, el hecho de que la primera vuelta reciba tantos votos válidos puede ser explicado por la variedad de candidaturas presentes en cada una. La disminución de participación electoral entre la primera y segunda vuelta en la elección presidencial, en donde van de 14 opciones a solamente dos hace que

muchas personas que fueron a votar por un binomio en la primera vuelta ya no van en la segunda porque el partido de su predilección no forma parte de las opciones disponibles.

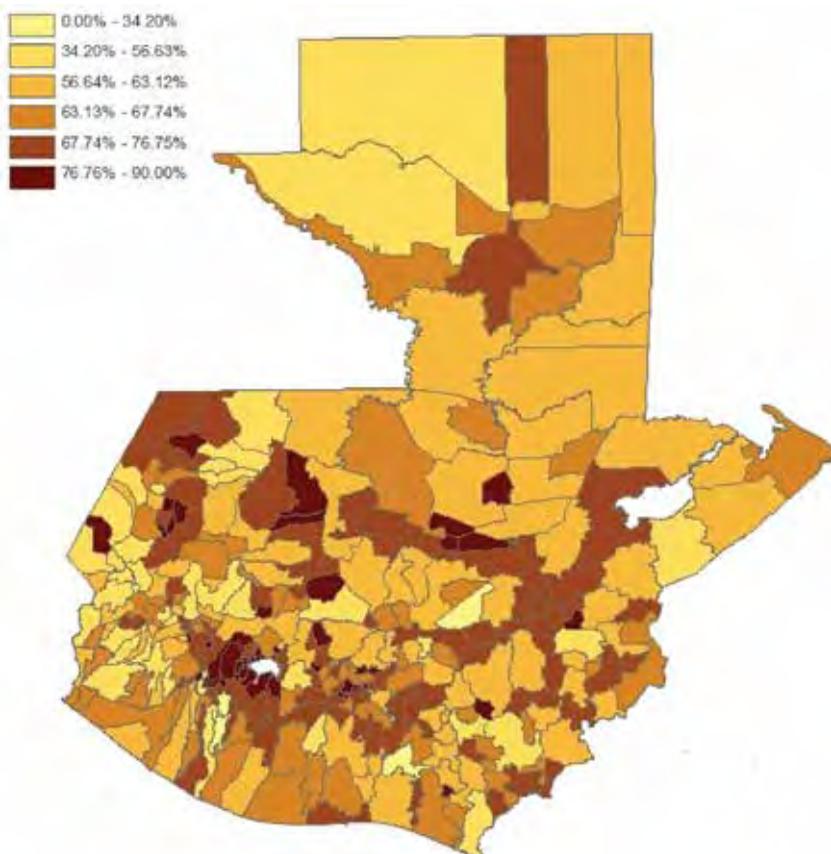
En cuanto a las elecciones de diputados, al parecer, la importancia de ambos tipos de elecciones no muestra una diferencia muy clara. Con un promedio de participación de 65.20% para el listado distrital y 63.28% para el listado nacional, no queda claro si existe una diferencia significativa entre ambas. Al realizar una prueba-t¹⁰ para establecer si existe una diferencia estadísticamente significativa entre los promedios observados en ambos tipos de elecciones, el valor de la prueba es de 2.718, lo cual está por encima del valor crítico (1.964), por lo que la diferencia es estadísticamente significativa y se puede concluir que en las elecciones del 2015, la ciudadanía le asignó mayor importancia a las listas distritales.

Al realizar el mismo ejercicio comparando las elecciones por Listado Nacional y por Parlamento Centroamericano, los resultados demuestran un valor de 0.99368, lo cual está por debajo del valor crítico (1.964). Se concluye entonces que la ciudadanía considera las elecciones por Listado Nacional y por Parlamento Centroamericano de igual importancia.

Finalmente, la siguiente serie de mapas (5-9) ilustra los niveles de participación a nivel municipal en los distintos tipos de elección de la primera vuelta.

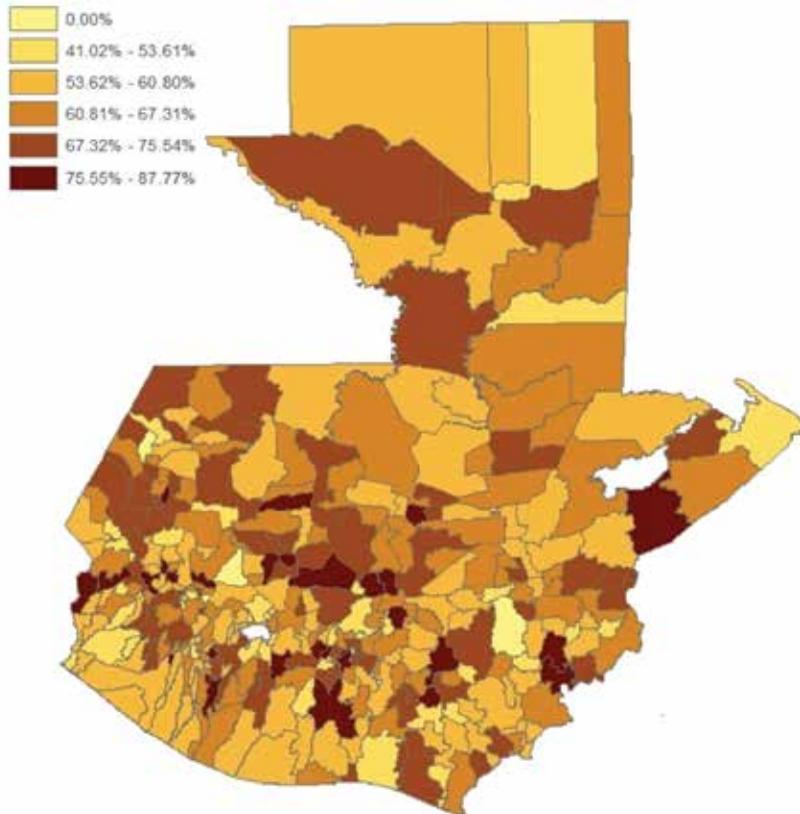
10 La prueba-t permite evaluar si las medias aritméticas (promedios) de dos poblaciones independientes son estadísticamente diferentes. En este caso se aplica para evaluar si la participación promedio de un tipo elección es estadísticamente diferente a cualquier otra. El valor de la prueba debe estar por encima del valor crítico para encontrar una diferencia estadísticamente significativa.

Mapa 5. Guatemala: participación por municipio, en elección de presidencia en primera vuelta (votos válidos como % de empadronamiento)



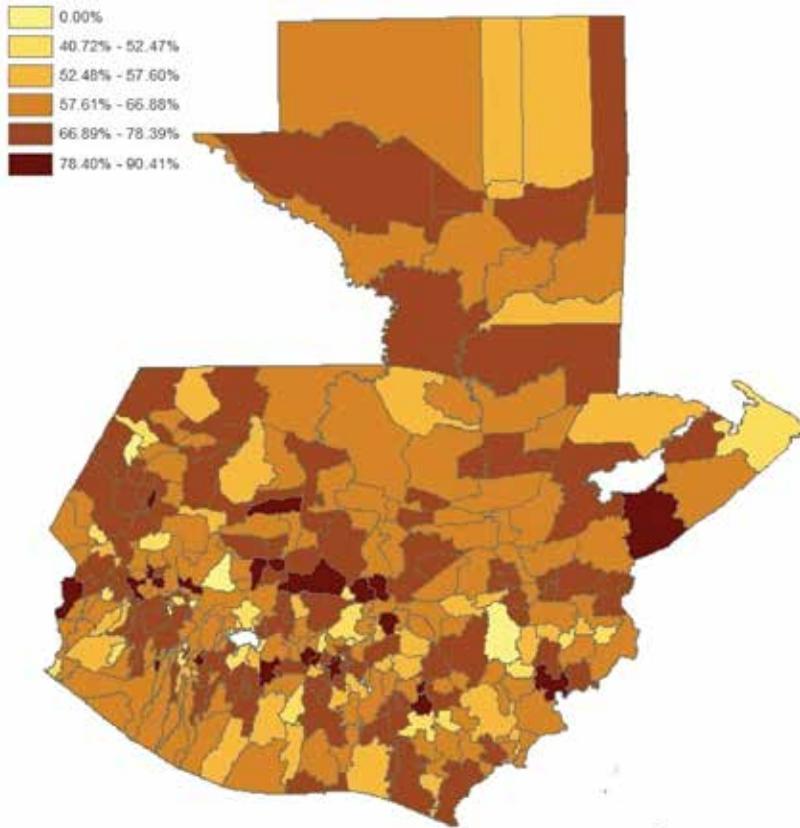
Fuente: Elaboración y adaptación por Gabriell Duarte con datos del TSE. 2016.

**Mapa 6. Guatemala: participación por municipio, en
elección de diputados distritales
(votos válidos como % de empadronamiento)**



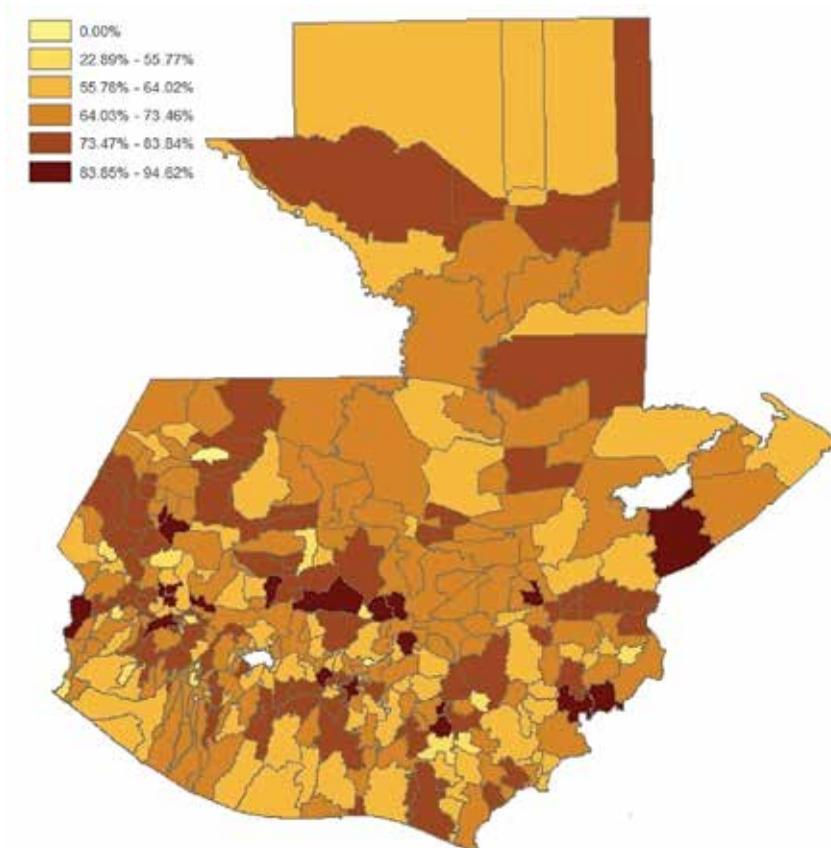
Fuente: Elaboración y adaptación por Gabriell Duarte con datos del TSE. 2016.

**Mapa 7. Guatemala: participación por municipio, en
elección de diputados por listado nacional
(votos válidos como % de empadronamiento)**



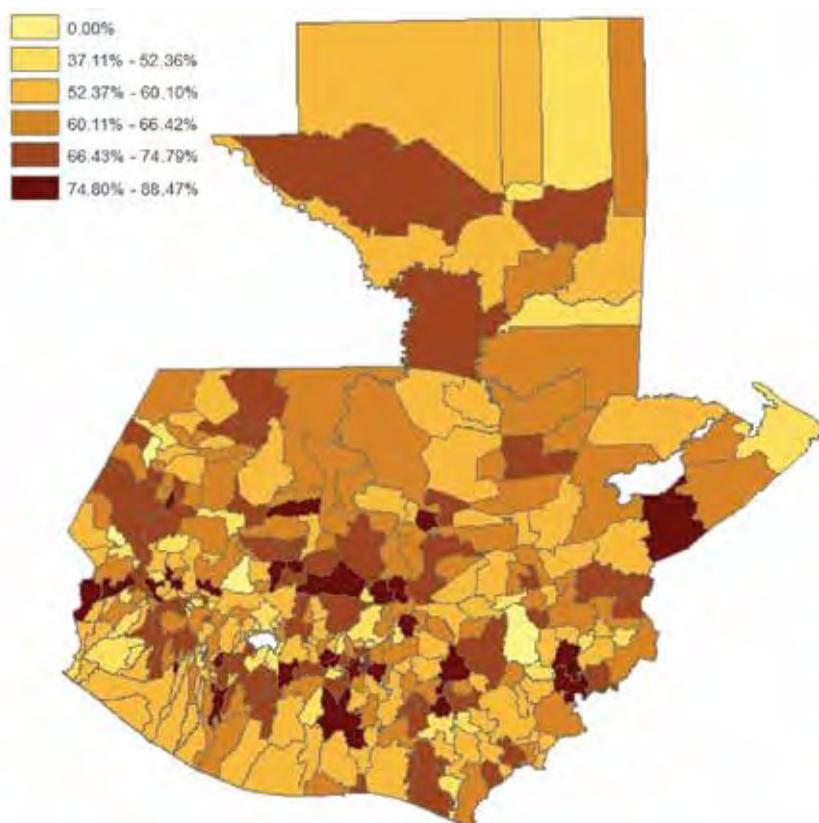
Fuente: Elaboración y adaptación por Gabriell Duarte con datos del TSE. 2016.

**Mapa 8. Guatemala: participación por municipio, en
elección de corporaciones municipales
(votos válidos como % de empadronamiento)**



Fuente: Elaboración y adaptación por Gabriell Duarte con datos del TSE. 2016.

Mapa 9. Guatemala: participación por municipio, en elección de diputados al Parlamento Centroamericano (votos válidos como % de empadronamiento)



Fuente: Elaboración y adaptación por Gabriell Duarte con datos del TSE. 2016.

4.9 Explicación demográfica de la participación electoral

Es inevitable preguntarse por qué la ciudadanía vota más en unos municipios que en otros. Utilizando varios modelos de regresión lineal¹¹ se puede explicar hasta cierto punto las variaciones entre distintos niveles de participación electoral. Específicamente, con los datos disponibles, es posible preguntarse hasta qué punto puede explicarse la Participación Secundaria en cada municipio a partir del tamaño de su padrón municipal respecto al padrón electoral nacional (T), el porcentaje de su padrón conformado por mujeres (M) y la edad de su población (E). Idealmente debería ser posible saber el efecto que tienen otras variables sociodemográficas, además de las

11 Las regresiones lineales, como herramienta estadística, nos permiten aproximar la relación de dependencia que existe entre la variable independiente, en este caso la participación electoral, y las variables dependientes, como fueron expuestas en el párrafo correspondiente.

mencionadas anteriormente, incluyendo etnia, ingresos familiares y nivel educativo alcanzado, sin embargo esa información no es registrada por el padrón y los datos disponibles no están lo suficientemente actualizados a nivel municipal como para realizar esos cálculos. Es por eso que se usan solamente los factores ya mencionados.

Los resultados de estas regresiones se analizan en la siguiente tabla para la primera vuelta. Los distintos modelos a explorar son siete: tres modelos que incluyen las variables aisladas (las primeras tres columnas – T, M, E), tres modelos que incluyen una combinación de dos variables (las siguientes tres columnas – TM, TE, ME) y un modelo que incluya las tres variables (la última columna – TME).

A continuación, en la tabla 10 se exponen los resultados para la primera vuelta.

Tabla 10
Modelos de regresión (Participación en Primera Vuelta 2015)

Variable	T		M		E		TM		TE		ME		TME
Intercepción	0.746		0.498		1.676		0.48		1.66		1.35		1.326
Tamaño del Padrón ¹²	-2.268	**					-2.429	***	-0.587				-0.728
	0.016						0.01		0.509				0.406
Mujeres			0.452	**			0.498	**			0.709	***	0.717
			0.048				0.028				0.001		0.001
Edad					-0.334	***			-0.328	***	-0.354	***	-0.346
					0				0		0		0
R ²	0.017		0.012		0.171		0.031		0.172		0.199		0.201
R ² ajustado	0.014		0.009		0.169		0.025		0.167		0.194		0.194
Valor Crítico de F	0.016	**	0.048	**	0	***	0.005	***	0	***	0	***	0

Notas:

-Las variables incluidas en los distintos modelos son: T(Tamaño del padrón municipal como % del padrón nacional); M(Mujeres como % del padrón municipal); y E(Edad del padrón expresada como el indicador utilizado en el resto de la investigación).

* p-valor < 0.1

** p-valor < 0.05

*** p-valor < 0.01

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE 2015.

Varios hallazgos surgen con este análisis. A partir de la tabla anterior, se puede observar que los valores de R² ajustado varían entre 0.009 y 0.194. Dado que este valor indica qué tanto se puede explicar la variación en la participación a partir de estas variables, se puede concluir que lo más que puede explicarse con valores estadísticamente significativos, es una quinta parte (19.4%) de por qué la participación varía. Estos niveles explicativos se alcanzan solamente en los modelos que combinan los factores “mujeres-edad” y “tamaño-mujeres-edad”.

12 El valor intercepción es valor negligible aunque su presencia en los resultados comunica, a gente familiarizada con estos métodos de análisis cuantitativo, que se agregó un poco de flexibilidad a los modelos.

Los modelos T y M, en donde se incluyen de forma aislada las variables tamaño del padrón municipal y mujeres en el padrón son los modelos que menos logran explicar esa variación (1.4% y 0.9%, respectivamente). La variable edad es la que mayor influencia tiene sobre participación electoral al lograr explicar un 17% de la variación por sí sola. Se puede concluir entonces que estas variables no explican la mayor parte de la variación en la participación electoral, probablemente porque son otros factores: nivel educativo, socioeconómico y distancia promedio de los hogares al centro de votación, los que explican la participación de mejor manera. Sin embargo, estos datos no existen, de ahí que al menos se lograra identificar en este análisis una variable con alto poder explicativo que permite extraer conclusiones respecto a las otras dos, al notar que casi todas ellas demuestran una relación estadísticamente significativa en varios modelos.

La variable tamaño del padrón, por ejemplo, tiene un valor negativo en los cuatro modelos en donde se le incluye. En dos de ellos se establece una correlación estadísticamente significativa, y de forma invariable, su coeficiente con valor negativo dice que la relación entre tamaño y participación es inversa. En otras palabras, entre más grande sea el padrón de un municipio, como % del padrón nacional, menor tiende a ser el porcentaje de participación electoral en el mismo. La variable edad muestra una relación similar con coeficientes negativos estadísticamente significativos en todos los modelos. Es decir, entre más avanzada es la edad promedio de la población empadronada en un municipio, menor es su participación. Por último, un análisis similar permite observar que la relación es positiva entre sexo y participación, dado que, a mayor presencia de mujeres en el padrón de un municipio, mayor es su participación electoral.

Todos los resultados anteriores aplican para la primera vuelta, sin embargo, la fuerza de la relación entre estos factores cae al observar la segunda vuelta, como puede apreciarse en la tabla 11.

Tabla 11
Modelos de regresión (Participación en Segunda Vuelta 2015)

Variable	T		M	E	TM		TE		ME	TME	
Intercepción	0.536		0.546	0.649	0.559		0.71		0.64	0.712	
Tamaño del Padrón	1.845	**			1.858	**	2.165	**		2.166	**
	0.044				0.044		0.022			0.022	
Mujeres			-0.008		-0.043				0.021	-0.003	
			0.973		0.848				0.926	0.99	
Edad				-0.038			-0.063		-0.039	-0.063	
R ²	0.012		0	0.002	0.012		0.018		0.002	0.018	
R ² ajustado	0.009		-0.003	-0.001	0.006		0.012		-0.004	0.009	
Valor Crítico de F	0.044	**	0.973	0.369	0.13		0.048	**	0.666	0.108	

Notas: Las variables incluidas en los distintos modelos son: T(Tamaño del padrón municipal como % del padrón nacional); M(Mujeres como % del padrón municipal); y E(Edad del padrón expresada como el indicador utilizado en el resto de la investigación).

* p-valor < 0.1 – ** p-valor < 0.05 – *** p-valor < 0.01

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE 2015.

Lo primero que vale la pena resaltar es que el valor crítico de F no es significativo para la mayoría de modelos, es decir, la confiabilidad de estos modelos para explicar la variación en la participación electoral es muy baja. Para los únicos en donde vale la pena evaluar los resultados es en los que se incluye tamaño del padrón de forma aislada (T) y junto con la variable edad (TE). Aún así, al evaluar los valores de R² ajustado, ningún modelo logra explicar más del 1.8% de la variabilidad. Casi automáticamente, puede considerarse a estos modelos, y por ende estas variables, como inapropiadas para explicar la participación electoral en la segunda vuelta. Esto supone una diferencia fundamental en los factores motivacionales que hacen que la gente vaya a votar en primera vuelta versus la segunda vuelta. Aunque no se sepa con certeza cuáles son estos factores y cómo afectan a los intereses de los votantes, queda claro que los intereses son distintos en la segunda vuelta y estas variables demográficas no logran explicar esos factores de forma apropiada.

5. Conclusiones

1. El padrón electoral logró aumentar su eficiencia al excluir población del padrón, por estar fallecida o no contar con DPI, pero no fue igualmente eficiente en cuanto a incluir a los nuevos votantes. Es importante resaltar que aproximadamente una quinta parte de la población con derecho a votar no está incluida en el padrón.
2. En relación al perfil del padrón electoral, puede resaltarse tres cualidades importantes: (1) En términos de peso electoral geográfico, parece estar distribuido de forma similar a la población nacional. (2) En términos de representación por sexo, las mujeres han adquirido un peso electoral fuerte desde hace ya dos

elecciones y esta tendencia se mantiene. Finalmente, (3) La población mayormente representada en el padrón no son los más jóvenes sino el segundo grupo etario (26-35 años). Es probable que la depuración que se realizó por la eliminación de la cédula de vecindad como documento de identificación ayudó a cambiar las dinámicas de edad del padrón. Sin embargo, un esfuerzo adicional debe realizarse para incluir a los jóvenes que tienen DPI pero no están empadronados.

3. En cuanto a participación electoral, la primera vuelta continúa teniendo una importancia más uniforme y alta respecto a la segunda. Esta última parece importarle más a departamentos específicos y gran parte de la explicación de este fenómeno es que el tipo de elección más importante para la población empadronada es la elección de autoridades locales. La elección menos importante es la elección al Parlacen y no existe una diferencia estadísticamente significativa entre los miembros del Congreso que son electos por el listado nacional o distrital.
4. Utilizando los factores de tamaño, presencia de mujeres y edad del padrón municipal, se logra explicar solamente una quinta parte de la variación en la participación electoral de la primera vuelta. Este poder explicativo casi desaparece para la segunda vuelta. Sin embargo, para la primera vuelta se deduce que los municipios con menor tamaño, mayor porcentaje de mujeres y poblaciones más jóvenes, tienden a participar más en la primera vuelta.
5. Algo preocupante surge al combinar los datos de participación con la eficiencia del padrón expuesta anteriormente. Al considerar que cerca de una quinta parte de la población está excluida del padrón electoral y que el nivel de participación se encontró cerca del 70%, esto significa que aproximadamente 56% de la población con derecho a votar es quien en realidad se presenta a las urnas a depositar su sufragio, y no todas estas personas emiten un voto válido. Por lo tanto, es difícil calificar a un sistema con estos indicadores como plenamente democrático si solamente la mitad de la población con derecho al voto es quien elige realmente a las autoridades. Esto transfiere una gran responsabilidad a las autoridades del TSE para colaborar con el Renap de manera de aumentar el registro de votantes, y atenuar los factores institucionales que disminuyen la participación electoral.

Bibliografía

Asamblea Nacional Constituyente (1985) *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala.

Decreto Número 1-85 *Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Diario Oficial de la República de Guatemala. Recuperado de <http://old.congreso.gob.gt/Pdf/Normativa/LeyElectoral.PDF>, que incluye las reformas introducidas por los decretos número 74-87, 35-90, 10-04 y 35-2006.

- Decreto Número 90-2005 *Ley de Registro Nacional de las Personas*. Diario Oficial de la República de Guatemala.
- Decreto 26-2016 Reformas a la *Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Congreso de la República de Guatemala. Recuperado de <http://www.tse.org.gt/images/descargas/decreto262016.pdf>
- Gobierno de Guatemala-URNG (1996) Acuerdo 9. *Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral*. Suecia, 7 de diciembre de 1996. <http://www.guatemalaun.org/bin/documents/Acuerdo%20reformas%20constitucionales%20y%20r%C3%A9gimen%20electoral.pdf>
- Tribunal Supremo Electoral (2015) *Acuerdo No. 01-2015*. Recuperado de <https://www.tse.org.gt/images/pdf/0115.pdf>, el 20 de septiembre de 2016.
- Boneo, H. y Torres-Rivas, E. (2001). *¿Por qué no votan los guatemaltecos?* Guatemala IDEA, TSE y PNUD.
- Cruz, J., Herrera, R., Lara, M. y Nevitte, N. (2015). “Auditoría del Padrón Electoral 2015”. Programa de Opinión Pública de la Universidad Rafael Landívar (URL) e Instituto Nacional Demócrata (NDI).
- Cruz, J., Herrera, R., Lara, M. y Nevitte, N. (2015). “Evaluación Técnica del Renap 2015”. Programa de Opinión Pública de la Universidad Rafael Landívar (URL) e Instituto Nacional Demócrata (NDI).
- Franklin, M. (2002). “The Dynamics of Electoral Participation”. En LeDuc, L., Niemi, R. y Norris, P. (eds.), *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*. London: Sage, 148-168.
- Núñez, E. (Coord.). (2008). *Siete claves para el cambio, Análisis sobre la participación electoral de la ciudadanía en 2007*. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.
- Sáenz de Tejada, R. (2015) *Democracia y elecciones en Guatemala 1984-2011*. Guatemala: Editorial Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar.
- Solórzano, I. (2008). “Análisis sobre la participación electoral de la ciudadanía en 2007”. En: Núñez, E. (Coord.) *Siete claves para el cambio. Análisis técnico, político y normativo del proceso electoral Guatemala 2007*.
- Tribunal Supremo Electoral (2016). Resultados electorales 2015, en <http://resultados2015.tse.org.gt/>



El sistema electoral guatemalteco, en el proceso electoral 2015

Investigación sobre el
proceso electoral 2015

Phillip Edward Chicola
María Alejandra Morales

Contenido

El sistema electoral guatemalteco, en el proceso electoral 2015	65
1. Introducción	65
2. Marco teórico – Elementos constitutivos de un sistema electoral	66
2.1 Principios de representación.....	66
2.2 Circunscripciones electorales	67
2.3 Candidaturas	68
2.4 Umbrales o barreras legales	69
2.5 Fórmulas de conversión de votos en escaños	70
2.6 Evaluación política de los sistemas electorales.....	70
3. Marco legal y sistema electoral	72
4. El sistema electoral y las elecciones 2015	76
5. Forma de candidaturas y métodos de votación	86
5.1 Sistemas de listas	87
6. Fórmula de conversión de votos en escaños	89
7. La Reforma a la Ley Electoral y el rediseño del sistema	95
7.1 Nuevo modelo de integración del Congreso	96
7.2 Sistema de paridad por género y etnia	99
8. Conclusiones	104
9. Recomendaciones	106
Bibliografía	107

Lista de tablas

Tabla 1.	Evolución histórica de la magnitud de los distritos electorales	77
Tabla 2.	Comparación de resultados de elecciones a diputados distritales: umbral	79
Tabla 3.	Relación entre la magnitud de los distritos y el porcentaje de votos requeridos para alcanzar representación efectiva.....	81
Tabla 4.	Relación entre magnitud de distritos y cantidad de partidos que alcanzaron representación legislativa en las elecciones 2015	83
Tabla 5.	Comparación entre proporción de representación y cantidad de población subrepresentada en proceso electoral 2015.....	85
Tabla 6.	Comparación de las fórmulas de conversión de votos en escaños. Comparativo de fórmulas de conversión aplicado a elección en Jutiapa (distrito pequeño, magnitud 4)	92
Tabla 7.	Comparación de las fórmulas de conversión de votos en escaños. Comparativo de fórmulas de conversión aplicado a elección en Escuintla (distrito medio, magnitud 6)	93
Tabla 8.	Comparación de las fórmulas de conversión de votos en escaños. Comparativo de fórmulas de conversión aplicado a la elección en Guatemala (distrito grande, magnitud 19)	93
Tabla 9.	Comparación de las fórmulas de conversión de votos en escaños. Comparativo de fórmulas de conversión aplicado a la elección por Lista Nacional (magnitud 31)	94
Tabla 10.	Proyección de crecimiento poblacional y relación de representatividad sobre un número fijo de diputados por distrito.....	99
Tabla 11.	Aplicación del sistema de paridad a los resultados electorales 2015	101

Lista de ilustraciones

Ilustración 1. Mapa de representación para el proceso electoral 2015	78
Ilustración 2. Correlación entre magnitud de distrito y votos requeridos para acceder a curul	82
Ilustración 3. Ejemplo de la aplicación del Método D'Hondt	90

El sistema electoral guatemalteco, en el proceso electoral 2015

Phillip Edward Chicola
Licda. María Alejandra Morales

1. Introducción

La coyuntura política suscitada durante 2015 representó un verdadero desafío para la democracia guatemalteca. Los acontecimientos ocurridos en abril del mismo año serían tan solo el inicio de un profundo proceso de reformas que en gran medida pretenden modificar la forma de operar del sistema político-electoral. No obstante, uno de los mayores desafíos fue mantener la institucionalidad y llevar a cabo, de manera pacífica y transparente, el proceso electoral que se avecinaba. Dicho reto fue asumido por el Tribunal Supremo Electoral en respuesta al Artículo 194 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el cual establece lo siguiente:

El proceso electoral deberá realizarse en un ambiente de libertad y plena vigencia de los derechos constitucionales. La declaratoria de un estado de excepción no suspenderá el proceso electoral. La Ley de Orden Público deberá garantizar la vigencia de los derechos y libertades constitucionales necesarios para que la actividad electoral y de campañas políticas pueda llevarse a cabo de manera que no afecte el proceso electoral ni incida en sus resultados. (Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85)

Fueron diversas las posturas que se presentaron al respecto, pues el sistema electoral guatemalteco ha demostrado con el pasar de los años poseer muchas falencias, mismas que en un posterior proceso de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos se han pretendido enmendar. El camino por recorrer aún es largo, pero el debate persiste.

Es por ello que, en la intención de atender el análisis del proceso electoral 2015, con todo y sus irregularidades, se presenta en este trabajo investigativo una evaluación profunda del sistema electoral, así como se plantean propuestas que contribuyan al mejoramiento del mismo. En este sentido, es de suma importancia destacar elementos característicos del modelo actual, comparándolos con las experiencias y modelos de otros Estados.

A continuación se trazan una serie de teorías que amplían acerca de los sistemas de representación que utilizan las democracias modernas, con el objetivo de ilustrar de mejor manera las formas y métodos que se aplican en Guatemala, así como evaluar detenidamente estas prácticas con la finalidad de poder trazar nuevas propuestas. De igual manera, se incluye una evaluación acerca de algunas de las propuestas que se han planteado en el ejercicio de reforma a la Ley electoral, llevando la teoría a la práctica para así lograr brindar un aporte que genere un debate de ideas que, en última instancia, se conviertan en propuestas sostenibles en el largo plazo.

2. Marco teórico – Elementos constitutivos de un sistema electoral

Los sistemas electorales son el conjunto de métodos destinados a traducir los votos ciudadanos en escaños, de manera de lograr una mejor representación y una mayor “representatividad” del elegido en relación al elector (Nohlen, 1998, p. 21). Estos métodos son estructuras compuestas por una gran cantidad de elementos y variables que se pueden combinar de casi cualquier modo. Es por ello que el análisis de los sistemas electorales debe iniciar por un estudio de las diferentes variables que lo conforman. Entre ellos se incluye: los principios de representación, las circunscripciones electorales, las candidaturas, las barreras legales o umbrales y las fórmulas de conversión de votos en escaños. La combinación de estas variables es lo que compone un sistema electoral, y la interrelación entre dichos elementos genera efectos particulares.

2.1 Principios de representación

De acuerdo con los principales teóricos en la materia, como Dieter Nohlen y Giovanni Sartori, los sistemas electorales se clasifican de acuerdo a los principios de representación, los cuales configuran las características del sistema electoral. El principio de representación que rige el carácter de un sistema electoral se determina por la fórmula utilizada para convertir votos en escaños, y estos se dividen en dos grupos:

El *principio de representación por mayoría*, el cual consiste en que el candidato es elegido por haber alcanzado la mayoría (absoluta o relativa) de votos dentro de una determinada circunscripción electoral. Mientras que el principio de *representación proporcional* se da cuando la representación política refleja, lo más exactamente posible, la distribución de los votos entre partidos. “los sistemas de representación proporcional procuran transformar proporcionalmente los votos en escaños” (Sartori, 1996, p. 20). En este sentido, Dieter Nohlen (1998, p. 67) argumenta que la representación mayoritaria y la proporcional son dos principios opuestos, ya que ambos están pensados para alcanzar determinados objetivos y se sitúan en los extremos

opuestos. Los sistemas que utilizan el principio de representación mayoritaria buscan alcanzar la funcionalidad del sistema político, mientras que los sistemas proporcionales buscan generar un modelo en que los diferentes grupos sociales se encuentren representados dentro de un Congreso o en Concejos Municipales.

Aplicado a la elección legislativa, el objetivo de los sistemas mayoritarios es promover la creación de una mayoría parlamentaria de un partido o coalición electoral. Por ello, en tales arreglos institucionales se puede dar el caso de que un partido que no obtenga una mayoría absoluta de votos pero que sí obtenga una mayoría parlamentaria. Por esta razón se dice que, en este tipo de sistemas, el objetivo es producir gobiernos, mientras que el interés detrás del principio de representación proporcional es reflejar, con la mayor exactitud posible, las fuerzas sociales y políticas existentes dentro de la sociedad.

El sistema electoral guatemalteco da un ejemplo ilustrativo de la representación proporcional, particularmente en la designación del Poder Legislativo, pues el modelo utilizado para asignar los escaños termina por favorecer a diversas agrupaciones sin ser exclusivo. Busca en última instancia brindar espacios a distintos representantes de los sectores del país, motivando de esta forma el multipartidismo y limitando las posibilidades de que aparezcan mayorías parlamentarias que logren dominar por sí solas la agenda legislativa.

2.2 Circunscripciones electorales

Los principios de representación tienen sus correspondientes tipos de circunscripciones electorales. En un sistema de representación mayoritaria, se elige únicamente a un candidato por circunscripción, a lo que se le denomina distrito uninominal. Mientras que en los sistemas con principios de representación proporcional, se elige a más de un funcionario por circunscripción o distrito, denominándose a estos los distritos plurinominales. En el caso de los sistemas plurinominales, entre más pequeña sea la cantidad de diputados electos por circunscripción, menor es el efecto proporcional, ya que los pocos cargos disputados se dividirán entre los partidos que obtengan las mayorías. Esto lleva a una disminución en las posibilidades electorales de los partidos pequeños y concentra los votos en los partidos más fuertes e institucionalizados. Inversamente, al incrementar el tamaño de las circunscripciones, se refuerza el efecto proporcional de un sistema y se favorece a los partidos pequeños (Nohlen, 1998, p. 82).

Es por ello que las circunscripciones con pocos diputados impiden la atomización de los partidos y se favorece la formación de mayorías parlamentarias. Lo contrario sucede con las circunscripciones más grandes que favorecen la atomización partidaria, ya que al favorecer a los partidos pequeños, es más difícil generar mayorías parlamentarias. Sin embargo, en el caso de que un país utilice circunscripciones de

distintos tamaños, el efecto es mixto ya que los distritos pequeños ejercen una tendencia hacia la concentración de fuerzas en mayorías políticas, mientras las circunscripciones grandes evitan el efecto concentrador de partidos, dándole oportunidad a los grupos pequeños.

2.3 Candidaturas

En este ámbito, la distinción básica es entre la candidatura unipersonal y la lista. En el caso de distritos uninominales y con principios mayoritarios, la candidatura siempre será unipersonal. Mientras que en el caso de distritos plurinominales, la candidatura será en forma de lista. Si bien este último sistema tiene diferentes variaciones, la tendencia general es que en el sistema de listas el votante tiene menor influencia sobre el candidato. En el caso de las listas cerradas, en las que solo se permite el voto en bloque por un partido, los diputados son más dependientes de sus partidos y no de sus electores. Esto hace vulnerables las candidaturas, pues las mismas dependen enteramente de la forma en que se selecciona a los candidatos a lo interno de las agrupaciones políticas. Es decir, detrás de un listado cerrado también existe una intervención directa de los líderes de un partido para asignar las casillas en el listado.

Específicamente, en el caso de Guatemala, dada la escasa democracia interna de los partidos políticos (Novales, 2014), y la distorsión en el modelo de organización territorial de las agrupaciones políticas, que favorecen un sistema “tipo franquicia” (Lemus, Brolo & Blas, 2013), el sistema de listados cerrados genera dos tipos de incentivo: por un lado, que un pequeño grupo de activistas a nivel local (municipal o departamental) ejerzan un control absoluto en el proceso de postulación y elaboración de los listados de candidatos para corporaciones municipales y diputaciones distritales; y por otro lado, que en aquellos distritos en los que no existe organización legal de las agrupaciones políticas, el Comité Ejecutivo Nacional ejerza el control efectivo en la elaboración del listado de candidatos.

Los sistemas de listas cerradas también propician que los partidos busquen incorporar a los caciques locales para mejorar su caudal electoral en los diferentes distritos, al tiempo que favorece la práctica de la “venta de casillas”, según la cual una primera o segunda casilla en un listado electoral resulta un activo atractivo, que los partidos buscan capitalizar.

Asimismo, el sistema favorece un modelo en el cual los ciudadanos carecen de las herramientas para premiar o castigar a los candidatos de manera individual: es decir, quien ostenta el poder sobre el candidato es el mismo partido, pues de la dirigencia de este depende la posición que el candidato ocupa en el listado electoral. “[...] 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” (Núñez, 2007, p. 88). Si bien existen diversidad de factores que determinan la postulación de una persona para una candidatura, como la experiencia, el liderazgo político, la representación de diversos grupos sociales, el género o la etnia, en el caso guatemalteco aparecen otras condicionantes en la designación que favorecen las candidaturas de líderes locales, o incluso personas que han realizado aportes significativos en financiamiento a la agrupación para obtener un lugar privilegiado en el listado. “Nada es tan importante como ‘tener contactos’, y específicamente, recursos económicos. Todo lo anterior evidentemente no tiene relación con procesos institucionalizados de selección de candidatos.”(Núñez, 2007, p. 88).

Por otro lado, se encuentra el sistema de listados abiertos, en los cuales el elector puede formar su propia lista de entre varios candidatos de diferentes partidos. Dicho sistema fomenta un mayor apego entre el candidato y su electorado. Sin embargo, en sociedades políticas tendentes al personalismo, este modelo tiende a debilitar la institucionalidad partidaria en el mediano plazo. Finalmente, encontramos el sistema de listados semiabiertos, listados cerrados pero desbloqueados, en los cuales el elector puede escoger entre los candidatos presentados por un solo partido, situación que le da al candidato el respaldo del partido y el respaldo del elector, haciéndolo menos dependiente de su partido (Nohlen, 1998, p. 83).

2.4 Umbrales o barreras legales

El umbral o barrera legal es el concepto que se utiliza cuando la participación de los partidos en la asignación de escaños depende de que estos obtengan un porcentaje mínimo de votos. Las barreras buscan establecer mínimos de desempeño electoral para la existencia legal de partidos; asimismo, el cumplimiento de los mismos permite la obtención de financiamiento público. Las barreras legales tienden a acelerar el proceso de concentración en grandes partidos, ya que reducen las oportunidades de representación de los partidos pequeños y hacen más difícil el surgimiento de nuevos. Es por ello que los efectos de las mismas no solo limitan la atomización del sistema de partidos, sino que además provocan que el comportamiento del elector cambie, ya que buscará favorecer a los partidos más grandes. Todo esto, tiende a generar sistemas con menor número de partidos, pero con niveles relativamente mayores de institucionalización, dado que se fomenta la construcción de agrupaciones políticas más organizadas.

No obstante, es preciso reconocer que el nivel de institucionalización de los partidos políticos en Guatemala es bastante bajo; los mismos tienden a extinguirse, lo cual provoca una constante aparición de nuevas fuerzas políticas.

Los partidos políticos en Guatemala se encuentran en un proceso de desarrollo institucional aún muy incipiente. Éstos en su mayoría, no son instituciones fuertes, permanentes en el tiempo y en el espacio, democráticas y estables. (Núñez, 2007, p. 23).

2.5 Fórmulas de conversión de votos en escaños

Después de las circunscripciones, la conversión de votos en escaños es el segundo mecanismo más importante en la configuración del resultado electoral. Entre ellas se distingue la fórmula de mayoría y de proporción como principios de decisión. En el caso de las fórmulas de mayoría, la mayoría absoluta (50% + 1) tiende a fomentar la consolidación del sistema de partidos, ya que los grupos con menores posibilidades no optarán por participar en estas elecciones. Lo contrario ocurre con la mayoría simple, ya que todos los partidos pueden optar por fomentar la atomización y ganar con porcentajes muy bajos de votos obtenidos.

En cambio, entre las fórmulas de tipo proporcional existe una gran gama de variantes. Entre estos, el método más conocido es el D'Hondt, el cual tiende a que los partidos mayoritarios obtengan un escaño más a costa de un partido menor. Generalmente serán los segundos partidos los que resulten más beneficiados por la repartición de escaños. Otra variante es la de cocientes, en la que se determina una cantidad mínima de votos para obtener escaños, y los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente electoral dentro del número de votos recibidos. En este sistema, las fórmulas que favorecen la determinación de cocientes más altos tienden a alentar la concentración de los partidos, mientras que las fórmulas que favorecen la determinación de cocientes más bajos alientan la atomización partidista (Duverger & Sartori, 1998, pp. 14-15)

2.6 Evaluación política de los sistemas electorales

La aplicación del principio de representación mayoritaria implica que solo cuentan los votos obtenidos por el ganador, ya que los votos emitidos a favor de los derrotados prácticamente no cuentan. En términos políticos, la fórmula mayoritaria puede provocar que en aquellas circunscripciones donde hay un partido absolutamente dominante, la oposición ya no encuentra sentido en participar, lo que puede generar mayores niveles de abstencionismo. La fórmula mayoritaria tiene la ventaja de colocar al votante ante la disyuntiva de tomar una decisión clara, y evidenciar la relación entre el voto y el resultado electoral.

En el caso de los sistemas de carácter proporcional, este produce resultados electorales que otorgan a cada partido una importancia proporcional al número de votos obtenidos. Los partidos derrotados aún obtienen escaños, lo que significa que los

votos son iguales en cuanto a contribuir con el resultado. Es mucho mayor el sector del electorado que ve su participación en la elección coronada con el éxito, pues su voto se traduce en obtener escaños. Además, el resultado final puede depender de un sólo voto, por lo que los partidos luchan por cada voto. Sin embargo, la fórmula proporcional requiere determinar procedimientos para calcular el cociente electoral, los cuales son técnicas complicadas que hacen difícil que el votante comprenda lo que pasa con su voto. Además, mientras que la fórmula mayoritaria solo tiene dos subtipos (absoluta o simple), la proporcional tiene diversas técnicas para alcanzar un grado de mayor o menor proporcionalidad.

En la comparación entre ambas fórmulas de representación se identifica a la fórmula mayoritaria con la elección de personas en distritos uninominales, y la fórmula proporcional con el sistema de listas y distritos plurinominales. Otra diferencia es la variación de la importancia y el papel del partido y del candidato de acuerdo con ambas fórmulas. La fórmula mayoritaria implica una relación más estrecha entre el diputado y electores, y brinda mayor independencia al candidato frente a su partido; mientras que en el sistema proporcional, el diputado depende más del partido. Asimismo, estos sistemas tienen efectos políticos locales. Bajo la fórmula mayoritaria, la selección del candidato estaría a cargo de la organización partidaria local, ya que el incentivo es elegir al candidato con mayor popularidad en dicha localidad. En cambio, en los sistemas proporcionales, la lista del partido tiende a ser creada por el organismo nacional de los partidos ya que la conformación de las listas responde más a los intereses del partido que del distrito.

En cuanto a sus efectos, la representación por mayoría busca constituir mayorías parlamentarias de un partido, mientras que la representación proporcional busca reflejar las fuerzas sociales en el Parlamento. Asimismo, los sistemas mayoritarios tienden a mostrar desproporcionalidades entre los votos y los escaños obtenidos. En el caso de distritos con un principio de mayoría simple, un 35% de los votos se puede convertir en una mayoría absoluta de escaños, mientras que un 15-20% de los votos puede significar que un partido conquiste pocos o ningún escaño. En cambio, los sistemas proporcionales permiten que un partido pequeño logre representación con un 3%, mientras que un partido grande queda por debajo de la mayoría absoluta, aunque le falte muy poco para tener una mayoría absoluta de votos.

En esta línea, Sartori (1996) y Nohlen (1998) han identificado una serie de ventajas del sistema de representación por mayoría. Entre ellas se puede mencionar que este impide la atomización partidista, ya que los partidos pequeños tienen pocas posibilidades de ganar escaños, lo cual concentra a las fuerzas políticas apuntando hacia la conformación de sistema bipartidista, tal y como ocurre en las elecciones a la Cámara de Representantes en Estados Unidos, o a la Asamblea Legislativa en Honduras. Asimismo, fomenta la estabilidad del gobierno mediante la constitución de mayorías partidistas. También promueve la moderación política, pues los partidos luchan por el electorado centrista. Esto último hace posible la relativa alternabilidad, ya que un

cambio pequeño en la relación de votos puede modificar la relación de escaños parlamentarios. Finalmente, permite al elector decidir directamente sobre el representante a quien entregará su voto.

En cambio, se dice que el sistema proporcional facilita la representación de todos los intereses y opiniones a nivel parlamentario, lo que impide la constitución de mayorías parlamentarias que no correspondan a una mayoría real del electorado. Esto también promueve la negociación y el compromiso político entre fuerzas sociales y grupos étnicos. Además, impide los cambios políticos extremos, a menos que se produzcan modificaciones considerables en las actitudes del electorado. Pero también este sistema refleja con mayor exactitud el cambio social y las nuevas tendencias políticas, al facilitar su representación.

Dejando de lado las posturas anteriores, una perspectiva puramente democrática permite dilucidar que el enfoque del funcionalismo y de la eficiencia prefiere los sistemas de tipo mayoritario, mientras que el enfoque de la democracia participativa favorece los sistemas de proporcionalidad. Asimismo, desde un enfoque de intereses partidarios, las agrupaciones con menor institucionalidad o con poco apoyo no favorecen el sistema mayoritario, pues en este quedarían eliminadas o carecerían de importancia. Mientras que los partidos más grandes o con mayores niveles de institucionalización, favorecen los sistemas mayoritarios.

3. Marco legal y sistema electoral

El diseño del sistema electoral guatemalteco es producto del proceso de la transición a la democracia iniciado desde 1982.¹ Con la promulgación de la Constitución de 1985 y de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se estableció el diseño del sistema que habría de permitir a los ciudadanos elegir a sus autoridades políticas. Tomando en consideración la base republicana del sistema político guatemalteco, en el que se establece la división de los tres poderes tradicionales, aunado con el deseo de fomentar la descentralización político-administrativa, los constituyentes se dieron a la tarea de establecer un sistema que reflejara los nuevos rumbos de la política nacional. Es por ello, que la elección para la presidencia, el órgano legislativo y alcaldes y corporaciones municipales presentan arreglos sistémicos variados.

1 Diversos autores, entre los cuales se puede enumerar a Rachel McLeary, Sussane Jonas y Héctor Alejandro Gramajo, coinciden que la transición hacia la democracia tiene su origen en el Golpe de Estado del 23 de marzo de 1982. En el proyecto original de los jóvenes oficiales que promovieron la renuncia del Presidente Romeo Lucas García, uno de los objetivos era el retorno a la democracia. Por esta razón, vemos cómo entre 1982 y 1984 se establecieron los cimientos para dicha transición, tales como la constitución del Registro de Ciudadanos, la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente de 1984, la organización del proceso de elección de dicha Asamblea Constituyente, por mencionar algunos.

El marco normativo que configura el diseño del sistema electoral guatemalteco está definido tanto en la Constitución Política de la República, como en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente.

En primer lugar, el diseño para la elección del primer mandatario y jefe del poder ejecutivo responde al principio de elección por mayoría. De acuerdo al artículo 201 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, la elección para Presidente de la República recurre al sistema de la ‘mayoría absoluta’. En este, una planilla de candidatos debe obtener la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Si esto no ocurre en la primera vuelta, las dos planillas con mayor número de votos obtenidos participarán de una segunda vuelta. De ellas, la planilla que obtenga la mitad más uno de los votos válidos resultará triunfadora. Esta normativa también aparece definida, con menor detalle, en el artículo 184 de la Constitución de la República.

Ley Electoral y de Partidos Políticos

Artículo 201. * De la mayoría absoluta.

Este sistema, aplicable tan sólo a las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, consiste en que la planilla triunfadora deberá obtener, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Si en la primera elección ninguna de las planillas obtuviere tal mayoría, deberá llevarse a cabo la segunda elección con las dos planillas que hayan alcanzado la mayor cantidad de sufragios, en un plazo no mayor de sesenta días ni menor de cuarenta y cinco y conforme a la convocatoria, en la que sólo figurarán postuladas las planillas que hayan alcanzado mayor cantidad de votos en los primeros comicios, y ganará la elección la planilla que obtenga a su favor, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos.

La primera elección de Presidente y Vicepresidente de la República se deberá realizar el primero segundo domingo del mes de septiembre del año en el que se celebren las elecciones. (ANC, 1985)

En segundo lugar, la elección para los alcaldes está definida en el artículo 202 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En este, se establece que se recurrirá al principio de la ‘mayoría relativa’ para tal efecto. De acuerdo con ello, resultará electo como alcalde el candidato que obtenga la mayor cantidad de votos. En cambio, la elección de las corporaciones municipales responde al principio de la representación proporcional de minorías, similar al utilizado para la conformación del Congreso de la República.

Ley Electoral y de Partidos Políticos

Artículo 202. * Mayoría relativa.

Con el sistema de mayoría relativa, aplicable a las elecciones municipales de alcaldes y síndicos, obtendrá la elección en su totalidad la planilla que haya alcanzado el mayor número de votos válidos. (ANC, 1985).

En tercer lugar, el mecanismo para la elección de diputados al Organismo Legislativo queda definido tanto en el artículo 157 de la Constitución como en los artículos 205 y 212 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Constitución Política de la República de Guatemala:

Artículo 157. Potestad legislativa e integración del Congreso de la República.

La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto 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.

En caso de falta definitiva de un diputado se declarará vacante el cargo. Las vacantes se llenarán, según el caso, llamando al postulado que aparezca en la respectiva nómina distrital o lista nacional a continuación del último cargo adjudicado.

Ley Electoral y de Partidos Políticos

Artículo 205. De la integración del Congreso de la República.

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 una cuarta parte del total de diputados que integran 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.

Ley Electoral y de Partidos Políticos

Artículo 203. * De la representación proporcional de minorías.

Las elecciones de diputados, por lista nacional, por planilla distrital, a diputados al Parlamento Centroamericano, así como las de concejales para las corporaciones municipales, se llevarán a cabo por el método de representación proporcional de minorías.

Bajo este sistema, los resultados electorales se consignarán en pliego que contendrá un renglón por cada planilla participante y varias columnas. En la primera columna se anotará a cada planilla el número de votos válidos que obtuvo; en la segunda, ese mismo número dividido entre dos; en la tercera, dividida entre tres, y así sucesivamente, conforme sea necesario para los efectos de adjudicación.

De estas cantidades y de mayor a menor, se escogerán las que correspondan a igual número de cargos en elección.

La menor de estas cantidades será la cifra repartidora, obteniendo cada planilla el número de candidatos electos que resulten de dividir los votos que obtuvo entre la cifra repartidora, sin apreciarse residuos.

Todas las adjudicaciones se harán estrictamente en el orden correlativo establecido en las listas o planillas, iniciándose con quien encabece y continuándose con quienes le sigan en riguroso orden, conforme el número de electos alcanzado.

Como puede apreciarse de la lectura de los artículos 157 constitucional, y 205 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el sistema electoral se determina a partir de una base territorial. La integración y elección de diputados al Organismo Legislativo, el máximo órgano de representación en un sistema democrático, se realiza a partir de un sistema de representación proporcional de minorías, que combina dos tipos de listados de candidatos; una a través de un sistema de distritos electorales con base territorial; la otra a través de un sistema de Listado Nacional.

La misma Constitución establece el carácter geográfico de los distritos, al establecer que “cada uno de los departamentos de la República constituye un distrito electoral”, con la excepción del Departamento de Guatemala, el cual se subdivide en dos: el Municipio de Guatemala, que conforma el distrito central; y los otros municipios del departamento de Guatemala, que constituyen el distrito de Guatemala. (1985, Art. 157).

La relación de representación para la unidad territorial base –o circunscripción electoral– queda perfilado brevemente en la Constitución, cuando el artículo 157 establece que “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”. Y posteriormente, el artículo 205 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos desarrolla este precepto al establecer que “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 (80,000) habitantes.” Ese mismo artículo establece en su última oración que “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.”

De la lectura anterior resalta que la determinación de la magnitud del distrito (o cantidad de cargos públicos a elegir por circunscripción) parte tanto de una premisa territorial (un diputado por el mismo hecho de ser distrito), además de una premisa poblacional (un diputado más por cada 80,000 habitantes). Sin embargo, cabe destacar que a lo largo de la historia democrática, la aplicación de la última frase respecto al criterio cuantitativo de representación por distrito, ha estado sujeta a distintas interpretaciones por parte del Tribunal Supremo Electoral. Tal y como lo señalaron Carmen Ortiz y Javier Fortín (2007), en las elecciones de 1985 y 1990 el TSE aplicó el criterio textual del artículo 205 de la Ley Electoral, utilizando tanto el criterio geográfico como poblacional, al otorgar un diputado por cada distrito electoral por el hecho de ser distrito, y un diputado más por cada 80,000 habitantes. No obstante, a partir de las elecciones generales de 1995, el Tribunal Supremo Electoral utilizó únicamente el criterio poblacional de otorgar un diputado por cada 80,000 habitantes.

En el año 2009, la Corte de Constitucionalidad cerró de tajo el debate en cuestión, al declarar inconstitucional el enunciado “un diputado por el hecho mismo de ser distrito” (p. 9), aduciendo que al otorgar un escaño a cada distrito por su carácter territorial, se tergiversaba el precepto constitucional según el cual el Congreso de la República está compuesto por “diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal”

y que la “ley establecerá el número de diputados que corresponda a cada distrito de acuerdo a su población” (Artículo 157 constitucional. En ambos casos, el criterio de la Corte fue que la Constitución establece que si bien la base del sistema electoral es territorial (por distritos), la relación de representación de cada distrito es de acuerdo a un criterio poblacional determinado por ley (uno por cada 80,000 habitantes).

En segundo lugar, para la definición del segundo elemento geográfico del sistema electoral, en este caso la Lista Nacional, la Constitución Política de la República establece que “un número equivalente al veinticinco por ciento de diputados distritales será electo directamente como diputados por lista nacional” (1985, Art. 157).

Asimismo, el artículo 203 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos define el procedimiento para determinar el número de escaños que le corresponde a cada partido en función a la cantidad de votos obtenidos en los comicios. A este modelo le denomina “representación proporcional de minorías”, y adopta una fórmula de conversión de votos en escaños conocida como el método D’Hondt. Dicho mecanismo se utiliza para repartir los escaños en el Congreso, de un modo proporcional a los votos obtenidos. Esencialmente, el método de D’Hondt se calcula mediante la división de los *votos* recibidos por cada uno de los *partidos políticos* entre una serie de divisores. De estas divisiones se obtiene como resultado diversos cocientes (cifras). Posteriormente, de estas cantidades y de mayor a menor, se escoge la cantidad que representa al número de cargos a asignar. Esta cantidad constituye la cifra repartidora, entre la cual se divide el número de votos de cada planilla, resultado que permite dilucidar el número de candidatos electos por agrupación. Los escaños se reparten con base en los cocientes más altos (por esto, a este tipo de cálculo se le llama también *procedimiento de las cifras más altas*) (Nohlen, 1998, p. 45). Esta misma regla aplica para la conformación de las corporaciones municipales, que dependiendo de su cantidad de población, se le asigna a los concejales.

4. El sistema electoral y las elecciones 2015

El 2 de mayo del 2015, el Tribunal Supremo Electoral publicó el Decreto 1-2015, a través del cual realizó la convocatoria a Elecciones Generales a Presidente y Vicepresidente de la República; diputados al Congreso de la República por los sistemas de distritos electorales y lista nacional; corporaciones municipales del país; y diputados al Parlamento Centroamericano.

Haciendo referencia a los artículos 157 constitucional y 205 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, y tomando en consideración que el último censo vigente es del año 2002, el Tribunal Supremo Electoral definió la magnitud de los distritos electorales para las elecciones 2015, de la misma forma que lo ha hecho desde el año 2003, como se aprecia en la tabla 1.

Tabla 1. Evolución histórica de la magnitud de los distritos electorales

Distritos	Censo 1981			Censo 1994	Censo 2002			
	1985	1990	1995	1999	2003	2007	2011	2015
El Progreso	2	2	1	1	1	1	1	1
Baja Verapaz	2	2	1	1	2	2	2	2
Zacapa	2	2	1	1	2	2	2	2
Chiquimula	2	3	2	2	3	3	3	3
Jalapa	2	2	1	2	3	3	3	3
Retalhuleu	2	2	1	2	3	3	3	3
Sacatepéquez	2	2	1	2	3	3	3	3
Sololá	2	2	1	2	3	3	3	3
Izabal	2	3	2	3	3	3	3	3
Santa Rosa	2	3	2	3	3	3	3	3
Petén	2	2	1	2	4	4	4	4
Totonicapán	2	3	2	3	4	4	4	4
Jutiapa	3	4	3	3	4	4	4	4
Chimaltenango	2	3	2	3	5	5	5	5
Suchitepéquez	2	3	2	3	5	5	5	5
Escuintla	4	5	4	4	6	6	6	6
Quetzaltenango	5	5	4	6	7	7	7	7
Quiché	4	5	4	5	8	8	8	8
Alta Verapaz	4	5	4	6	9	9	9	9
San Marcos	6	6	5	8	9	9	9	9
Huehuetenango	5	6	5	7	10	10	10	10
Central	10	10	9	10	11	11	11	11
Guatemala	6	7	6	12	19	19	19	19
Lista Nacional	25	29	16	22	31	31	31	31
Total	100	116	80	113	158	158	158	158

Fuente: Elaboración propia con datos de Memorias Electorales del TSE (1985 – 2015).

Desde las elecciones 2003 se ha utilizado el censo 2002 y el criterio poblacional para calcular la magnitud de los distritos electorales. Previamente, en las elecciones de 1999, se utilizó para el cálculo el censo de 1994 y el criterio poblacional de cálculo. Y entre las elecciones de 1985 y 1995 se utilizó el censo de 1981, con la salvedad que desde las elecciones de 1995, el Tribunal Supremo Electoral decidió suprimir por interpretación propia la aplicación de la frase “un diputado por el hecho mismo de ser distrito”, lo cual explica la reducción en la cantidad de diputados a asignar en comparación con las elecciones de 1991.

Pero más allá del análisis histórico de la evolución de los distritos electorales, es importante analizar los efectos del modelo actual sobre el proceso electoral 2015.

Esta asimetría tiene un efecto en materia de representación y proporcionalidad. Tal y como se abordó en el marco teórico, en la literatura sobre sistemas electorales y partidos políticos, es generalmente aceptado que existe una correlación entre la proporcionalidad y el tamaño del distrito. Es decir, a más grande la magnitud de un distrito electoral, mayor es el efecto proporcional de la elección (Nohlen, 1998, pp. 37-42).

Para muestra de los efectos de esta asimetría, en la tabla 2 se contrastan los resultados de elecciones a diputados distritales en cuatro circunscripciones: Distrito Guatemala –magnitud 19–; Huehuetenango –magnitud 10–; Jutiapa –magnitud 4–; y Baja Verapaz –magnitud 2–. Además, se calcula el porcentaje efectivo de votos que requiere un partido para obtener una curul en dicho distrito.

Tabla 2
Comparación de resultados de elecciones a diputados distritales: umbral

Distrito Guatemala - magnitud 19			
Partidos	Votos	Porcentaje	Escaños
FCN-Nación	94,818	14.50%	4
Todos	69,790	10.67%	2
Lider	68,327	10.45%	2
EG	66,655	10.19%	2
UNE	59,847	9.15%	2
Viva	59,772	9.14%	2
Creo-Unionista	41,731	6.38%	1
PP	32,381	4.95%	1
Convergencia	31,824	4.87%	1
PAN	28,873	4.42%	1
Fuerza	26,403	4.04%	1
URNG-Maíz	19,426	2.97%	0
UCN	15,391	2.35%	0
PRI	14,155	2.16%	0
MR	9,244	1.41%	0
MNR	6,932	1.06%	0
Mi País	5,236	0.80%	0
CNN	3,075	0.47%	0

Distrito Huehuetenango - magnitud 10			
Partidos	Votos	%	Escaños
Lider	96,683	27.73%	4
UNE	70,303	20.16%	2
PP	48,027	13.77%	2
URNG-Maíz	24,911	7.14%	1
Todos	23,713	6.80%	1
Convergencia	16,542	4.74%	0
FCN-Nación	11,516	3.30%	0
Creo-Unionista	11,252	3.23%	0
PAN	10,451	3.00%	0
EG	8,861	2.54%	0
Viva	6,843	1.96%	0
UCN	5,847	1.68%	0
MR	4,654	1.33%	0
Fuerza	3,374	0.97%	0
MNR	2,305	0.66%	0
PRI	2,031	0.58%	0
CNN	1,389	0.40%	0

Continúa...

Distrito Jutiapa - magnitud 4			
Partidos	Votos	%	Escaños
Lider	45,361	27.91%	2
Todos	30,056	18.50%	1
UNE	28,964	17.82%	1
PP	18,148	11.17%	0
FCN-Nación	13,264	8.16%	0
UCN	12,209	7.51%	0
Creo-Unionista	3,622	2.23%	0
Viva	2,725	1.68%	0
URNG-Maíz	2,305	1.42%	0
PAN	1,620	1.00%	0
Fuerza	1,274	0.78%	0
MR	1,044	0.64%	0
PRI	696	0.43%	0
MNR	652	0.40%	0
CNN	559	0.34%	0

Distrito Baja Verapaz - magnitud 2			
Partidos	Votos	%	Escaños
Lider	24,778	28.61%	1
UNE	13,803	15.94%	1
Todos	12,597	14.54%	0
PP	11,866	13.70%	0
UCN	7,996	9.23%	0
FCN-Nación	6,206	7.16%	0
Creo-Unionista	4,273	4.93%	0
Winaq-URNG-Maíz	2,646	3.05%	0
Viva	1,946	2.25%	0
Fuerza	507	0.59%	0

Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria Electoral 2015.

De los cuadros anteriores resalta un elemento central de esta discusión. Mientras en los distritos de mayor magnitud, partidos políticos que obtuvieron menos de 7% de los votos, alcanzaron una curul (Fuerza en el Distrito Guatemala con 4.04%; Todos en el Distrito Huehuetenango con 6.80% de votos), en el caso de los distritos pequeños, los partidos que alcanzaron la última curul requirieron más de un 15% de los votos para hacerlo (UNE en Jutiapa con 17.82% de votos; UNE en Zacapa con 15.94%).

Al realizar el ejercicio de identificar el porcentaje de votos que requirió el último partido que alcanzó representación por curul, se refleja con más detalle la correlación antes identificada (ver tabla 3).

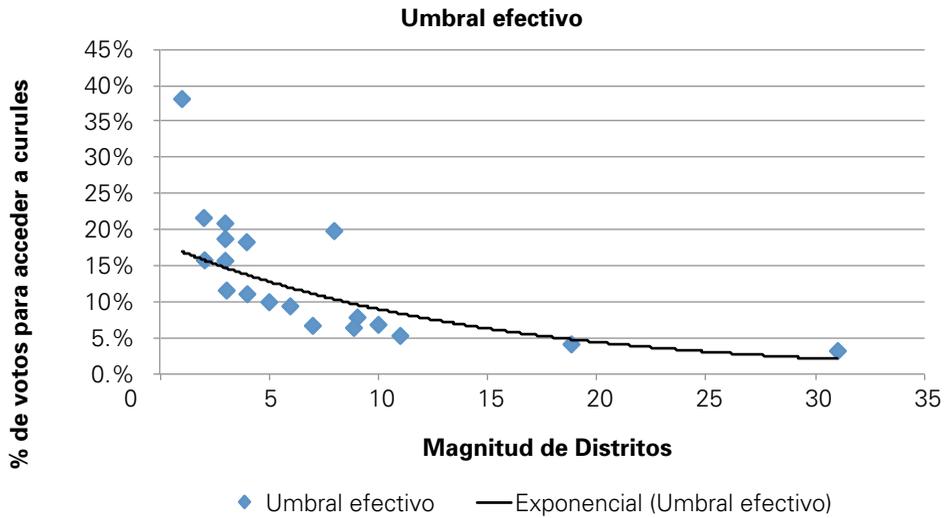
Tabla 3
Relación entre la magnitud de los distritos y el porcentaje de votos requeridos para alcanzar representación efectiva

Porcentaje de votos del partido que obtuvo último escaño de representación			
Distrito	Magnitud	Partido minoritario	Porcentaje de votos
El Progreso	1	PP	38.13%
Baja Verapaz	2	UNE	15.94%
Zacapa	2	Lider	21.84%
Chiquimula	3	Todos	11.36%
Jalapa	3	UNE	14.92%
Retalhuleu	3	UNE	15.51%
Sacatepéquez	3	UNE	11.55%
Sololá	3	PP	18.74%
Izabal	3	Todos	21.27%
Santa Rosa	3	UCN	15.60%
Petén	4	PP	10.99%
Totonicapán	4	PP	18.48%
Jutiapa	4	UNE	17.82%
Chimaltenango	5	Todos	10.25%
Suchitepéquez	5	Todos	9.89%
Escuintla	6	FCN-Nación	9.16%
Quetzaltenango	7	FCN-Nación	6.60%
Quiché	8	PP	19.76%
Alta Verapaz	9	Todos	6.33%
San Marcos	9	UCN	7.23%
Huehuetenango	10	Todos	6.80%
Central	11	Convergencia	5.41%
Guatemala	19	Fuerza	4.04%
Lista Nacional	31	PAN	3.42%

Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria Electoral 2015.

Básicamente, se observa que existe una correlación entre la magnitud del distrito y el porcentaje de votos que debe obtener un partido minoritario para alcanzar una curul, lo cual se puede apreciar en la ilustración 2. En términos prácticos, para aquellos distritos con una magnitud inferior a 5, los partidos requieren por lo menos un 10% de los votos distritales para alcanzar una curul. En cambio, en aquellos distritos con una magnitud superior a 5, los partidos con porcentajes de voto inferiores al 10%, pueden aspirar a alcanzar una curul.

Ilustración 2 Correlación entre magnitud de distrito y votos requeridos para acceder a curul



Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria Electoral 2015.

Quiché es una anomalía estadística en esta correlación, pero está relacionado con las características de la contienda local, en la cual hubo tres partidos con más de 20% de votos, y el resto por debajo del 5%.

Para cerrar este análisis estadístico, a continuación se presenta la tabla 4, en la que se evidencia la cantidad de partidos políticos que alcanza representación legislativa, en relación con el tamaño de los distritos electorales.

Tabla 4
Relación entre magnitud de distritos y cantidad de partidos que alcanzaron representación legislativa en las elecciones 2015

Distritos Pequeños Magnitud 1- 4		Distritos Medianos Magnitud 5 - 8		Distritos Grandes Magnitud 8 o mayores	
Partido	Curules	Partido	Curules	Partido	Curules
Lider	15	Lider	10	Lider	19
UNE	8	UNE	10	UNE	14
Todos	7	Todos	4	PP	10
PP	5	FCN-Nación	3	Todos	8
UCN	3	PP	3	FCN-Nación	8
Total	38	UCN	1	Encuentro por Guatemala	7
		Total	31	Creo-Unionista	5
				VIVA	5
				PAN	3
				Convergencia	3
				UCN	3
				URNG - Winaq	2
				Fuerza	2
				Total	89

Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria Electoral 2015.

De las cifras anteriores se evidencia nuevamente la correlación entre tamaño de distritos y proporcionalidad de los mismos. En el caso de los distritos pequeños, con magnitud inferior a 4, tan solo cinco partidos políticos alcanzan representación. Y aun en este modelo, uno de esos cinco partidos (UCN) se beneficia de ser una agrupación política con apoyo territorial concentrado en el oriente del país, la zona en donde se ubica la mayor parte de los distritos de magnitud pequeña.

En relación con los distritos medianos (de magnitud 5 a 8), seis partidos políticos alcanzaron representación en dichas circunscripciones. Mientras que en los distritos más grandes (cuya magnitud es superior a 8), 13 partidos políticos alcanzaron representación. Y específicamente, fue en la Lista Nacional (magnitud 31) en la que 12 partidos políticos alcanzaron una curul legislativa.

El análisis estadístico anterior evidencia que los distritos más grandes (Central, Guatemala, Lista Nacional) son los que más contribuyen a la atomización partidaria, derivado del enorme efecto proporcional de los mismos. Mientras que los distritos más pequeños (concentrados principalmente en el oriente del país), el efecto es completamente inverso: son distritos que concentran la representación en unas pocas fuerzas políticas y limitan la proporcionalidad, por lo que no se alcanza la representatividad adecuada de la población en dichos territorios.

De tal forma, el sistema electoral guatemalteco conjuga dos males en su diseño de distritos: por un lado, los distritos pequeños favorecen la concentración partidaria, lo que propicia la constitución de mayorías parlamentarias; pero por el otro lado, los distritos de mayor magnitud favorecen la excesiva atomización. Por tal razón, en los últimos Congresos la norma ha sido tener dos o tres bancadas fuertes, y un conglomerado de bancadas sumamente pequeñas, sin balance entre los bloques mayoritarios y los minoritarios.

Esta conjunción de males no es producto de un diseño defectuoso del sistema, sino de la evolución que el mismo ha tenido a la luz del crecimiento demográfico. Tal y como se evidenció en la Tabla 1, bajo el diseño original del sistema y los datos de los censos de 1981 y 1994, la mayoría de los distritos tenía una magnitud entre 2 y 6, con la excepción del Distrito Central con 10, y la Lista Nacional con 25. Dicho arreglo favorecía un sistema con propensión hacia principios mayoritarios, que concentraba el caudal partidista en tres o cuatro fuerzas políticas. Pero derivado de los procesos de crecimiento demográfico de las últimas dos décadas, la población en los distritos del Occidente del país y del casco urbano metropolitano creció aceleradamente, mientras la población en los distritos de oriente y la costa sur ha mantenido un crecimiento menos acelerado. El efecto de ese fenómeno ha sido justamente la disparidad en los tamaños de los distritos, derivado de la aplicación de la fórmula con criterio poblacional (un diputado por cada 80,000 habitantes) que manda la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Sin embargo, los problemas de representatividad del proceso electoral no se circunscriben específicamente al diseño de los distritos y la asimetría de los mismos. La falta de un censo poblacional, y la falta de un proceso de actualización del sistema de distritos a la evolución poblacional, también atenta contra la representatividad del sistema electoral.

De la tabla 5 destaca el efecto en cuanto a la representatividad de no haber actualizado el padrón electoral en los últimos 13 años. Por un lado, destaca que en los departamentos del altiplano occidental y la zona de las verapaces aquellos que han experimentado un mayor crecimiento poblacional (Alta Verapaz, Huehuetenango, Quiché) todos presentan niveles de subrepresentación superiores a los 450,000 habitantes. Es decir, dado que la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que en cada distrito deberá asignarse un diputado por cada 80,000 habitantes, en dichos departamentos, el superávit poblacional en relación con la cantidad de legisladores que le representa, llega a niveles críticos.

Mientras que en los distritos de oriente, identificados por su característica de baja densidad poblacional, se presenta el mismo problema pero con menor grado de subrepresentación. Casos concretos como Zacapa, El Progreso o Jalapa muestran niveles de subrepresentación inferiores a los 115,000 habitantes. Este hecho nos muestra un dato relevante respecto al comportamiento demográfico del país: la población crece aceleradamente en el altiplano occidental, a diferencia de las zonas de oriente,

por lo que de mantenerse el criterio de representación poblacional como variable determinante en el cálculo de los tamaños de los distritos electorales, la tendencia a futuro sería la de profundizar aún más las asimetrías en cuanto a las magnitudes de los mismos, con los correspondientes efectos en cuanto a la proporcionalidad del sistema electoral, y la representatividad del mismo.

Tabla 5
Comparación entre proporción de representación y cantidad de población subrepresentada en proceso electoral 2015

Distrito	Escaños	Censo 2002	Proporción de representación	Sub-representación	Población 2015 (Est. INE)	Proporción de representación	Sub-representación
Zacapa	2	200,167	100,084	-40,167	236,593	118,297	76,593
El Progreso	1	139,490	139,490	-59,490	169,290	169,290	89,290
Retalhuleu	3	241,411	80,470	-1,411	332,815	110,938	92,815
Sacatepéquez	3	248,019	82,673	-8,019	343,236	114,412	103,236
Jalapa	3	242,926	80,975	-2,926	355,566	118,522	115,566
Santa Rosa	3	301,370	100,457	-61,370	375,001	125,000	135,001
Baja Verapaz	2	215,915	107,958	-55,915	299,432	149,716	139,432
Jutiapa	4	389,085	97,271	-69,085	472,304	118,076	152,304
Chiquimula	3	302,485	100,828	-62,485	406,422	135,474	166,422
Suchitepéquez	5	403,945	80,789	-3,945	568,608	113,722	168,608
Izabal	3	314,306	104,769	-74,306	455,982	151,994	215,982
Totonicapán	4	339,254	84,814	-19,254	537,584	134,396	217,584
Sololá	3	307,661	102,554	-67,661	491,530	163,843	251,530
Escuintla	6	538,746	89,791	-58,746	761,085	126,848	281,085
Chimaltenango	5	446,133	89,227	-46,133	685,513	137,103	285,513
Quetzaltenango	7	624,716	89,245	-64,716	863,689	123,384	303,689
San Marcos	9	794,951	88,328	-74,951	1,121,644	124,627	401,644
Petén	4	366,735	91,684	-46,735	736,010	184,003	416,010
Quiché	8	655,510	81,939	-15,510	1,088,942	136,118	448,942
Huehuetenango	10	846,544	84,654	-46,544	1,264,449	126,445	464,449
Alta Verapaz	9	776,246	86,250	-56,246	1,256,486	139,610	536,486
Central	11	942,348	85,668	-62,348	3,353,951	111,798	953,951
Guatemala	19	1,599,233	84,170	-79,233			

Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria Electoral 2015.

5. Forma de candidaturas y métodos de votación

Por mandato constitucional, todos los guatemaltecos gozan del derecho de elegir y ser electos, sin embargo, este se limita al cumplimiento efectivo de los requisitos trazados en la Constitución Política de la República. Especialmente, debe destacarse el planteamiento efectuado en el artículo 113, el cual se refiere a que los funcionarios públicos deberán cumplir con los requisitos de capacidad, idoneidad y honradez. Asimismo, para acceder a un cargo de elección popular, el candidato deberá encontrarse en pleno goce de sus derechos ciudadanos y ser guatemalteco de origen, así como pertenecer a una agrupación política formalmente inscrita y reconocida por el Tribunal Supremo Electoral. No obstante, en el caso del Presidente y Vicepresidente de la República existe una excepción, pues para poder postularse al cargo, la persona deberá tener al menos 40 años de edad. Caso distinto es lo que ocurre con diputados y alcaldes, pues únicamente requieren haber cumplido la mayoría edad para poder presentarse como candidatos en un proceso electoral.

Como se explica en el capítulo 3, las formas de elección en el sufragio se dividen en tres distintos métodos: Mayoría absoluta, mayoría relativa y representación proporcional de minorías. La primera aplica exclusivamente para la elección del binomio presidencial “consiste en que la planilla triunfadora deberá obtener, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos emitidos.” (Artículo 201, Ley Electoral y de Partidos Políticos). El segundo sistema se utiliza en la elección de alcaldes y síndicos. Mientras que el sistema de representación proporcional de minorías se aplica en la asignación de las curules dentro del Organismo Legislativo y concejos municipales; más adelante se amplía acerca de la aplicación matemática de dicho método.

La asignación de puestos dentro del Congreso de la República es probablemente la más compleja. Durante la realización de las elecciones generales en Guatemala el ciudadano, formalmente inscrito ante el Registro de Ciudadanos, debe votar en cinco papeletas distintas, cada una de ellas encierra candidaturas a cargos diferentes, los cuales son los siguientes: Una papeleta para elegir al Presidente y Vicepresidente, otra para elegir al Alcalde y Corporación Municipal, la siguiente para designar a los diputados al Congreso de la República por Lista Nacional, otra para seleccionar a los diputados distritales, y la última para elegir a los diputados del Parlamento Centroamericano. La complejidad de la designación de los puestos dentro del Legislativo presenta la necesidad de ampliar el análisis acerca de la elección de estos puestos, explicando con detenimiento el sistema de listas utilizado en Guatemala y comparando el mismo con experiencias distintas que pudiesen ser aplicadas al sistema electoral guatemalteco.

5.1 Sistemas de listas

El sistema de representación guatemalteco, particularmente para la elección de Diputados al Congreso de la República y Parlacen, se caracteriza por ser un sistema de listas cerradas. El mismo se refiere a que en la boleta a través de la cual se vota por estos candidatos está compuesta por una serie de listados distintos, los cuales son impuestos por los partidos políticos. Este tipo de sistema tiende a favorecer de alguna forma a las minorías en los distritos electorales grandes, como lo son el Distrito Central, Guatemala, Huehuetenango y el Listado Nacional. Sin embargo, cuanto menor sea el distrito más se favorece a las mayorías, pues son las agrupaciones políticas más grandes las que terminan acaparando el mayor número de votos. Es a través de este sistema de representación proporcional que los votos se convierten en escaños (Sartori, 1996).

Sin embargo, la forma previamente expuesta puede contener algunas variaciones, pues los sistemas de listas se caracterizan por ser diversos y poseer distintos métodos de aplicación.

- a) **Listas cerradas:** El votante elige a los candidatos de un listado impuesto por el partido político y en el orden designado por la agrupación. El elector no puede votar solamente por un candidato, pues en este tipo de listado se vota por todos. Una de las premisas que puede plantearse al analizar este modelo, es que en realidad no se vota por la persona sino por el partido; por lo tanto, el votante posee capacidades limitadas de conocer a su representante dentro del Parlamento.
- b) **Listas abiertas:** No existe un orden predeterminado dentro de los listados propuestos, el votante tiene la capacidad de elegir, por nombre y apellido a su representante, sin necesariamente otorgar su voto al resto de integrantes del listado. De las listas abiertas se derivan dos posibilidades en la votación, las cuales se combinan con este modelo.
 - i. **Lista bloqueada:** El votante tiene la capacidad de votar por los candidatos que más le convenzan, sin embargo solamente puede hacerlo dentro de un mismo listado. Es decir, el elector vota por los candidatos de un mismo partido, no en el orden designado por la agrupación, sino marcando sus preferencias.
 - ii. **Lista desbloqueada:** El elector tiene la capacidad de seleccionar a sus representantes entre los distintos listados propuestos por los partidos. Puede mostrar su simpatía por distintos candidatos de diferentes listados.

De igual forma, existe otro elemento que debe analizarse cuando se utiliza el sistema de listas abiertas. Este se refiere a la forma en que se marcan dentro de las papeletas las preferencias de los electores, para lo cual existen dos variables:

- i. **Acumulativa:** El votante marca con un símbolo –generalmente se utiliza la x– al o los candidatos de su preferencia, quien logra acumular el mayor número de marcas obtiene la curul. De esta manera, se asignan los puestos dependiendo del número de preferencias que se hayan marcado entre los listados. Quien obtiene más recibe la primera curul, el segundo lugar toma la siguiente y así sucesivamente hasta completar los espacios del distrito electoral.
- ii. **Preferencial:** El votante reordena los listados asignando números según sea su preferencia. Coloca el número 1 al candidato que más le convence, el 2 a su segunda preferencia y así sucesivamente lo hace hasta completar el número de representantes de su distrito.

Asimismo, este tipo de listados pueden combinarse con otras fórmulas:

- A. **Lista libre:** “El votante tiene tantos votos como el número de candidatos a ser electos” (Sartori, 1996, p. 23). Esto quiere decir, que el elector tiene la capacidad de votar por una cantidad de candidatos igual al número de curules que posea su distrito dentro del Congreso.
- B. **Voto limitado:** El elector puede votar por un número menor al de las curules en juego. Es decir, vota por menos representantes de los que serán elegidos.

Como anteriormente se expresaba, el sistema electoral guatemalteco establece que la forma de votación que se utiliza para elegir a los diputados es a través de listas cerradas. Si se emplean los conceptos planteados acerca de las formas y métodos que pueden utilizarse en los sistemas de listas, se logrará detectar que el modelo guatemalteco está compuesto por un sistema de listas cerradas, el cual no deja muchas opciones a los votantes.

Por el contrario, el caso salvadoreño nos muestra una cara distinta de este tipo de elección. Para designar a los diputados del parlamento, utilizaron el modelo de listas abiertas, las cuales combinaron con la variable bloqueada y preferencial. Lo cual quiere decir que los votantes podían elegir a sus diputados distritales dentro de un mismo listado, pero asignando números a cada uno de los candidatos según fuera su preferencia. La experiencia nos demostró que este es un proceso bastante complejo, pues debían clasificarse las preferencias de cada votante en cada distrito, para finalmente poder otorgar la sumatoria final de las preferencias asignadas a cada candidato. En este sentido, podría resultar más viable utilizar el método acumulativo, pues únicamente se suma el número de marcas –que expresan la preferencia del votante– que obtiene cada candidato y de esta forma se agiliza la asignación de escaños.

6. Fórmula de conversión de votos en escaños

El artículo 203 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que para las elecciones de Diputados al Congreso de la República, Diputados al Parlamento Centroamericano, así como Concejales para las Corporaciones Municipales, se utilizará el principio de representación proporcional de minorías.

Dicho sistema está basado en la aplicación del método D'Hondt, sistema ideado por el jurista belga Maurice D'Hondt en 1878 para asignar escaños en los sistemas de representación proporcional por medio de listas.

Este método fue ideado con el objetivo de buscar un sistema que representara de la forma más exacta posible, la proporcionalidad del resultado electoral, en la integración de las legislaturas. La proporcionalidad exacta es imposible de alcanzar, dado que no se puede asignar una fracción de escaño. Por tal razón, todas las fórmulas de conversión de votos en escaños poseen más de alguna distorsión estadística, que favorece en algunos casos a los partidos mayoritarios, y en otros, a los minoritarios.

Para aplicar el método D'Hondt, según establecido en la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala, consigna en una tabla el total de votos obtenidos por cada partido político en la elección legislativa. La cantidad de filas de la tabla se ajustará en función a la cantidad de partidos participantes en la elección; mientras que la cantidad de columnas se ajustará en función al número de escaños a asignar. Posteriormente, se procede a dividir los *votos* recibidos por cada uno de los *partidos políticos* entre una serie de divisores (1, 2, 3, 4, 5, y así sucesivamente según la cantidad de escaños a asignar en dicho distrito), cuyo resultado se consignará en las columnas correspondientes. De estas divisiones se obtienen cocientes (cifras). Posteriormente, de estas cantidades, y de mayor a menor, se escogen la cantidad que representa al número de cargos a asignar en el distrito. Esta cantidad constituye la cifra repartidora, entre la cual se divide el número de votos de cada planilla, resultado que permite dilucidar el número de candidatos electos por agrupación. La aplicación de este método puede apreciarse en la ilustración 3.

Ilustración 3. Ejemplo de la aplicación del Método D'Hondt

Ejemplo de Aplicación de Método D'Hondt					
Magnitud:		4			
		Divisores			
	Votos Obtenidos	/ 1	/ 2	/ 3	/ 4
Partido A	1000	1000	500	333.333333	250
Partido B	700	700	350	233.333333	175
Partido C	400	400	200	133.333333	100
Partido D	300	300	150	100	75

De las divisiones se obtienen cocientes, y de mayor a menor, se escoge el número que corresponde a la cantidad de escaños por asignar.

En este ejercicio, el cuarto número de mayor a menor, que representa la cantidad de escaños a asignar sería "400". Por lo que este cociente se convierte en la cifra repartidora.

	Votos Obtenidos	División por 400	Resultado sin residuos
Partido A	1000	2.5	2
Partido B	700	1.75	1
Partido C	400	1	1
Partido D	300	0.75	0

El resultado sin residuos corresponde a la cantidad de escaños a asignar por partido.

Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo a Dieter Nohlen, los beneficios de aplicar el método D'Hondt² radican en que el mismo permite reflejar la diversidad del electorado y permite representar la diversidad de las fuerzas políticas de una sociedad, incluyendo fuerzas minoritarias. Asimismo, el sistema busca reducir la propensión a que existan fuerzas políticas dominantes en un parlamento. En cambio, los sistemas de representación proporcional de minorías requieren de la aplicación de complejas fórmulas matemáticas para su funcionamiento. A raíz de ello, este tipo de sistemas generalmente provoca que el elector promedio desconozca el funcionamiento de su sistema de representación, además que el sistema también favorece que la relación entre electores y elegidos sea débil, puesto que el votante pocas veces puede ver individualizado su voto en el resultado electoral.

2 Para una explicación detallada del Método D'Hondt y su cálculo, consultar la Ilustración 3.

No obstante, el mismo Nohlen (1998, pp. 34-44) señala como mayor problema del método D'Hondt, que el sistema tiende a favorecer a los partidos mayoritarios, por lo que si bien se privilegia la proporcionalidad en la integración de la legislatura, los partidos más fuertes tienden a obtener una pequeña sobre-representación, en comparación con otras fórmulas de conversión. Es por ello, que en varios países europeos, se han implementado alternativas estadísticas para la conversión de votos en escaños, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- **Método Saint Lague:** Este método es muy similar en procedimiento al D'Hondt, en el sentido que se consigna en una matriz el número de votos obtenidos por cada partido y posteriormente se divide el número de votos entre un divisor. No obstante, a diferencia del D'Hondt, para los divisores, el sistema Saint Lague utiliza únicamente números impares (1, 3, 5, 7, etc.). Al realizar la división por divisores más altos, se castiga a los partidos más votados, al tiempo que se beneficia a partidos minoritarios. De tal manera, dicho sistema busca generar más representatividad proporcional, y balancear el peso entre los partidos más votados y los menos votados.
- **Método Saint Lague Modificado:** La modificación del sistema de Saint-Lague consiste en utilizar divisores impares, con la salvedad que el primer divisor no es "1", sino 1.4. De tal forma, al momento de obtener los cocientes para determinar la cifra repartidora se castiga también a los partidos pequeños. Pero al mantener divisores impares para el resto del proceso, se castiga también a los grandes. Es decir, esta modificación del sistema pretende apelar a un balance entre partidos grandes y pequeños, pero intentando no sobredimensionar la asignación de escaños para los partidos minoritarios.
- **Método del Resto Mayor:** El sistema de resto mayor es completamente diferente a los métodos D'Hondt y Saint-Lague. Para aplicar el mismo se consigna en una matriz el número de votos obtenido por cada partido, el cual se divide entre el total de votos válidos emitidos en la elección, y el resultado se multiplica por la cantidad de escaños a asignar ($\text{Votos de partido} / \text{Total de Votos} * \text{Escaños}$). De dicha operación, se obtiene el número de escaños a asignar, sin apreciarse residuos. Posteriormente, se detalla una tabla de los residuos de cada partido. Los partidos con los residuos más altos, reciben un escaño, hasta completar el total de curules a asignar. Este método busca compactar el resultado electoral, dejando de privilegiar a los partidos más votados o menos votados, sino enfocándose en los partidos intermedios.
- **Método Hare-Niedemayer:** Este sistema parte de identificar un cociente electoral, producto de la división del total de votos válidos emitidos entre el número de escaños a asignar. Posteriormente, se divide el número de votos obtenido por cada partido entre ese cociente electoral. El resultado de la división corresponde –sin apreciar residuos– al número de escaños que se le asignan a cada partido. Posteriormente, el número de escaños asignados a cada partido se multiplica por el cociente electoral, y dicho resultado se resta del total de votos obtenido por

cada partido. Los partidos que tengan el residuo de votos más alto, reciben un escaño extra, hasta completar el total de curules a asignar.

- **Método de Droop:** Este es similar al Hare-Niedemayer, con la diferencia que el cálculo del cociente electoral se realiza con la fórmula “ $1 + [\text{votos} / (\text{escaños} + 1)]$ ”. Esta fórmula tiende a generar cocientes más bajos que el método Hare, lo cual provoca que los partidos minoritarios tiendan a verse beneficiados.
- **Método Imperiali:** Dicho método es similar a Droop y Hare-Niedemayer, con la diferencia que el cociente electoral se calcula con la fórmula “ $\text{Votos} / (\text{escaños} + 2)$ ”. Esta fórmula tiende a generar cocientes mucho más bajos que los métodos de Droop y Hare, por lo que se busca beneficiar significativamente a los partidos minoritarios.

El ejercicio a continuación (tablas 6 a 9) presenta un comparativo entre el resultado electoral 2015 en cuatro distritos de diferente magnitud. Para ello se tomará a Jutiapa (magnitud 4) como ejemplo de distrito pequeño; Escuintla (magnitud 6) como ejemplo de distrito de tamaño medio; Guatemala (magnitud 19) como ejemplo de distrito grande; y la Lista Nacional (magnitud 31) como ejemplo de distrito muy grande, para comparar la diferencia de asignación de escaños, aplicando las diferentes fórmulas electorales antes reseñadas.

Tabla 6. Comparación de las fórmulas de conversión de votos en escaños
Comparativo de fórmulas de conversión aplicado a elección
en Jutiapa (distrito pequeño, magnitud 4)

Partido	Votos	Porcentaje	Escaños obtenidos	Fórmula Saint-Lague	Fórmula Saint-Lague 2	Resto Mayor	Método Hare	Método Droop	Método Imperiali
Lider	45,361	27.91%	2	1	2	1	1	1	2
Todos	30,056	18.50%	1	1	1	1	1	1	1
UNE	28,964	17.82%	1	1	1	1	1	1	1
PP	18,148	11.17%	0	1	0	1	1	1	0
FCN-Nación	13,264	8.16%	0	0	0	0	0	0	0
UCN	12,209	7.51%	0	0	0	0	0	0	0
Creo-UNIONISTA	3,622	2.23%	0	0	0	0	0	0	0
VIVA	2,725	1.68%	0	0	0	0	0	0	0
URNG Maíz	2,305	1.42%	0	0	0	0	0	0	0
PAN	1,620	1.00%	0	0	0	0	0	0	0
Fuerza	1,274	0.78%	0	0	0	0	0	0	0
MR	1,044	0.64%	0	0	0	0	0	0	0
PRI	696	0.43%	0	0	0	0	0	0	0
MNR	652	0.40%	0	0	0	0	0	0	0
CNN	559	0.34%	0	0	0	0	0	0	0
	162,499		4	4	4	4	4	4	4

Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria Electoral 2015.

Tabla 7. Comparación de las fórmulas de conversión de votos en escaños
Comparativo de fórmulas de conversión aplicado a elección
en Escuintla (distrito medio, magnitud 6)

Partido	Votos	Porcentaje	Escaños obtenidos	Fórmula Saint Lague	Fórmula Saint-Lague 2	Resto Mayor	Método Hare	Método Droop	Método Imperiali
UNE	44,495	19.90%	2	2	2	1	1	2	2
Lider	42,277	18.91%	1	1	1	1	1	1	1
Todos	38,585	17.26%	1	1	1	1	1	1	1
PP	28,069	12.55%	1	1	1	1	1	1	1
FCN-Nación	21,357	9.55%	1	1	1	1	1	1	1
Creo-Unionista	10,598	4.74%	0	0	0	1	1	0	0
UCN	8,225	3.68%	0	0	0	0	0	0	0
PAN	7,526	3.37%	0	0	0	0	0	0	0
URNG Maíz	5,872	2.63%	0	0	0	0	0	0	0
Convergencia	5,615	2.51%	0	0	0	0	0	0	0
EG	3,853	1.72%	0	0	0	0	0	0	0
Fuerza	3,788	1.69%	0	0	0	0	0	0	0
MR	1,493	0.67%	0	0	0	0	0	0	0
PRI	1,257	0.56%	0	0	0	0	0	0	0
CNN	597	0.27%	0	0	0	0	0	0	0
	223,607		6	6	6	6	6	6	6

Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria Electoral 2015.

Tabla 8. Comparación de las fórmulas de conversión de votos en escaños
Comparativo de fórmulas de conversión aplicado a la elección
en Guatemala (distrito grande, magnitud 19)

Partido	Votos	Porcentaje	Escaños obtenidos	Fórmula Saint Lague	Fórmula Saint-Lague 2	Resto Mayor	Método Hare	Método Droop	Método Imperiali
FCN-Nación	94,818	14.50%	4	3	3	3	3	3	3
Todos	69,790	10.67%	2	2	3	2	2	3	2
Lider	68,327	10.45%	2	2	2	2	2	2	2
EG	66,655	10.19%	2	2	2	2	2	2	2
UNE	59,847	9.15%	2	2	2	2	2	2	2
VIVA	59,772	9.14%	2	2	2	2	2	2	2
Creo-Unionista	41,731	6.38%	1	1	1	1	1	1	1
PP	32,381	4.95%	1	1	1	1	1	1	1
Convergencia	31,824	4.87%	1	1	1	1	1	1	1
PAN	28,873	4.42%	1	1	1	1	1	1	1
Fuerza	26,403	4.04%	1	1	1	1	1	1	1
URNG Maíz	19,426	2.97%	0	1	0	1	1	0	1
UCN	15,391	2.35%	0	0	0	0	0	0	0
PRI	14,155	2.16%	0	0	0	0	0	0	0
MR	9,244	1.41%	0	0	0	0	0	0	0
MNR	6,932	1.06%	0	0	0	0	0	0	0
Mi País	5,236	0.80%	0	0	0	0	0	0	0
CNN	3,075	0.47%	0	0	0	0	0	0	0
	653,880		19	19	19	19	19	19	19

Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria Electoral 2015.

Tabla 9. Comparación de las fórmulas de conversión de votos en escaños
Comparativo de fórmulas de conversión aplicado a la
elección por Lista Nacional (magnitud 31)

Partido	Votos	Porcentaje	Escaños obtenidos	Fórmula Saint-Lague	Fórmula Saint-Lague 2	Resto Mayor	Método Hare	Método Droop	Método Imperiali
Lider	885,620	19.10%	7	6	6	6	6	6	6
UNE	687,890	14.83%	5	5	5	4	5	5	5
Todos	451,768	9.74%	3	3	3	4	3	3	3
PP	437,421	9.43%	3	3	3	3	3	3	3
FCN-Nación	405,922	8.75%	3	3	3	3	3	3	3
EG	289,544	6.24%	2	2	2	2	2	2	2
Creo-UNIONISTA	264,059	5.69%	2	2	2	2	2	2	2
UCN	251,578	5.43%	2	2	2	2	2	2	2
WINAQ-URNG-Maíz	200,089	4.32%	1	1	1	1	1	1	1
Convergencia	178,212	3.84%	1	1	1	1	1	1	1
VIVA	169,813	3.66%	1	1	1	1	1	1	1
PAN	158,561	3.42%	1	1	1	1	1	1	1
Fuerza	95,855	2.07%	0	1	1	1	1	1	1
PRI	57,958	1.25%	0	0	0	0	0	0	0
MNR	41,734	0.90%	0	0	0	0	0	0	0
MR	36,748	0.79%	0	0	0	0	0	0	0
CNN	24,249	0.52%	0	0	0	0	0	0	0
	4,637,021		31	31	31	31	31	31	31

Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria Electoral 2015.

Del ejercicio anterior resaltan varios elementos. El primero, es que transversalmente se observa cómo el método D'Hondt tiende a favorecer a los partidos mayoritarios, sobre-representando al partido más votado. En los cuatro ejemplos analizados, el resultado de “escaños obtenidos” bajo la fórmula vigente, el partido más votado siempre obtiene mayor número de escaños en comparación con otras fórmulas.

Por otro lado, se observa que las fórmulas “Saint-Lague”, “Resto Mayor”, “Hare-Niedemayer” y “Droop” tienden a beneficiar a partidos minoritarios, aumentando marginalmente el umbral efectivo de cada distrito. De tal forma, la utilización de las fórmulas anteriormente descritas podría constituirse en una alternativa para atender la distorsión que genera la asimetría de los distritos minoritarios dentro del sistema electoral, puesto que dichas fórmulas promueven mayor proporcionalidad y representatividad en los distritos más pequeños. La fórmula del “Resto Mayor”, particularmente, es la que más castiga al partido más votado.

De tal manera que si se mantiene el actual modelo de distritos electorales, con la aplicación de la fórmula D'Hondt, se continuará beneficiando a los partidos mayoritarios en la conversión de votos en escaños. Esta dinámica, si bien reduce la atomización en los distritos de mayor magnitud (8 o mayores), también tiende a favorecer

a los partidos mayoritarios en los distritos de menor magnitud (1 – 4). De tal manera, la fórmula D'Hondt profundiza los efectos mayoritarios en los distritos pequeños del país.

7. La Reforma a la Ley Electoral y el rediseño del sistema

El estallido de la crisis política de abril del 2015 aceleró diversos procesos políticos de reforma institucional en Guatemala. Quizá el más relevante fue la discusión y aprobación de una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Derivado de las demandas ciudadanas en la plaza, y de la molestia generalizada por la oposición del Congreso de la República de promover una reforma electoral luego de las discusiones acaecidas entre los años 2012 y 2014, el Tribunal Supremo Electoral se dio a la tarea de promover un proyecto de reforma al sistema electoral, al mismo tiempo en que organizaba las elecciones generales de septiembre 2015.

En junio pasado, y luego de analizar los proyectos anteriores de reforma electoral, y de consultar con diferentes sectores de la sociedad civil, el pleno de Magistrados del Tribunal Supremo Electoral presentó ante el Congreso de la República la Iniciativa de Ley 4974 para reformar el sistema electoral, que incluía los siguientes ejes:

- Reconocimiento del voto en el extranjero
- Establecimiento de un número fijo de diputados al Congreso (160)
- Mayores controles al financiamiento privado
- Distribución equitativa de la pauta publicitaria en medios nacionales
- Democratización interna de los partidos políticos
- Sistema de paridad y alternancia por género y etnia en los listados de candidaturas
- Limitaciones a la reelección de alcaldes, y desincentivo al transfuguismo
- Fortalecimiento de la potestad sancionatoria del Tribunal Supremo Electoral

Si bien el proceso de reforma no ocurrió previo a los comicios 2015, la salida del Gobierno del Partido Patriota y el creciente clamor popular, generaron las condiciones políticas para que el Congreso procediera a aprobar en tres lecturas la iniciativa de reforma electoral, lo que permitió trasladarla al pleno de la Corte de Constitucionalidad para su dictamen correspondiente.

Luego del dictamen de la Corte de Constitucionalidad, la iniciativa retornó al Congreso de la República, en donde se retiraron algunos de los ejes programáticos previamente introducidos en el proyecto del Tribunal Supremo Electoral, tales como el incremento de requisitos de organización formal para los partidos políticos o la introducción del sistema de paridad por género y etnia.

No obstante, derivado de la entrada en vigencia de la normativa en cuestión, y a raíz del deseo expreso del presidente de la República, Jimmy Morales, de profundizar la discusión electoral, muchos de los temas que quedaron pendientes de aprobación en el Decreto Legislativo 26-2016, no deben descartarse aún.

Con base en la reflexión anterior, en este apartado se analizará el efecto de una modificación aprobada y una modificación discutida en cuanto al diseño del sistema electoral.

7.1 Nuevo modelo de integración del Congreso

El artículo 43 del Decreto 26-2016 establece el nuevo modelo de integración del Congreso de la República, introduciendo un límite de 160 diputados y un número fijo de legisladores por distrito. Derivado de esta modificación, el artículo 205 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos quedó redactado de la siguiente manera:

Ley Electoral y de Partidos Políticos

Artículo 205. De la integración del Congreso de la República. (Reformado por el Decreto 26-2016 del Congreso de la República)

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.

El número de diputados distritales no excederá de 128, el cual será distribuido de la forma siguiente:

- | | |
|--------------------------|--------------|
| a) Distrito Central | 11 diputados |
| b) Distrito de Guatemala | 19 diputados |
| c) Sacatepéquez | 3 diputados |
| d) El Progreso | 2 diputados |
| e) Chimaltenango | 5 diputados |
| f) Escuintla | 6 diputados |
| g) Santa Rosa | 3 diputados |
| h) Sololá | 3 diputados |
| i) Totonicapán | 4 diputados |
| j) Quetzaltenango | 7 diputados |
| k) Suchitepéquez | 5 diputados |
| l) Retalhuleu | 3 diputados |
| m) San Marcos | 9 diputados |
| n) Huehuetenango | 10 diputados |
| o) Quiché | 8 diputados |
| p) Baja Verapaz | 2 diputados |
| q) Alta Verapaz | 9 diputados |

Continúa...

r) Petén	4 diputados
s) Izabal	3 diputados
t) Zacapa	2 diputados
u) Chiquimula	3 diputados
v) Jalapa	3 diputados
w) Jutiapa	4 diputados

Los 32 diputados por el sistema de lista nacional constituyen el veinticinco por ciento del número total de diputados distritales que integran el Congreso de la República.

De la fórmula anterior destacan dos elementos. El primero, es que se abandona completamente la receta establecida desde la aprobación de la Ley Electoral en 1985 de establecer un criterio poblacional para determinar el número de diputados que le corresponde a cada distrito electoral. Al abandonar el criterio de “1 diputado por x número de habitantes”, se abandona el mecanismo tradicional de calcular la integración del Congreso. Es más, si bien la misma Corte de Constitucionalidad, en su dictamen 4528-2015, dio el visto bueno a la reforma anteriormente descrita, existen dudas de si la fórmula en cuestión no vulnera el artículo 157 constitucional, que establece que “La ley establece el número de diputados que corresponda a cada distrito de acuerdo a su población”, puesto que ahora la variable poblacional queda completamente descartada al definir un listado taxativo con el número de diputados por distrito.

En segundo término, hay que resaltar que la modificación aprobada no partió de un análisis técnico respecto al tamaño de los distritos, tampoco del tamaño del Congreso, ni siquiera de una evaluación demográfica respecto a proporciones de representación. Peor aún, si se compara el artículo 43 del Decreto 26-2016, con el mapa de representación de las elecciones 2015, es evidente que el único cambio introducido en términos de tamaños de distritos fue el de sumar un diputado al distrito El Progreso y sumar un diputado a la Lista Nacional. De ahí surge el número fijo de 160 diputados.

El problema con esta receta es que al no haber considerado variables demográficas, ni haber analizado la evolución poblacional en los distintos distritos de la República, naturalmente es posible que en un mediano plazo, se produzcan distorsiones de representación, derivado que los cambios demográficos no podrán verse reflejados en el mapa de representación del Congreso de la República.

El siguiente ejercicio busca precisamente señalar el riesgo antes identificado. Tomando en consideración el estimado de crecimiento poblacional elaborado por el Instituto Nacional de Estadística para los siguientes cinco años y considerando el porcentaje de escaños asignados a cada distrito de acuerdo a la fórmula aprobada en el Decreto 26-2016, resalta que en un corto plazo, la asimetría en tasas de crecimiento poblacional de ciertos departamentos provocará que el mapa de representación vaya quedando desfasado, al establecer un número fijo de diputados por distrito.

Particularmente, se evidencia de la tabla 10 que distritos como Sololá, Petén, Quiché y Alta Verapaz resultarán subrepresentados, dado que el porcentaje de su población en relación con el total de la población nacional, superará el porcentaje de diputados asignados a sus distritos como porcentaje del total de legisladores. Petén, por ejemplo, es el caso que más resalta. De acuerdo a las estimaciones del INE, para el año 2019, Petén contará con un 4.72% del total de la población de la República; no obstante, al tener asignados únicamente 4 de los 128 escaños distritales del Congreso de la República, el departamento tendrá únicamente a un 3.13% de los representantes nacionales, con lo cual, se producirá una subrepresentación de su población.

Caso contrario ocurrirá con los distritos Central y Guatemala (que por la falta de un desagregado municipal para el estimado de crecimiento poblacional deben tratarse como una sola entidad para los propósitos del presente análisis). De acuerdo a la siguiente tabla, para el año 2019, la población de los distritos Central y Guatemala orbitará en torno al 19.98% del total nacional. No obstante, al contar con once diputados para el distrito Central, y 19 para el de Guatemala, ambos distritos sumarán 23.43% del total de representantes del Congreso. Es decir, la población de ambos distritos estará sobre-representada.

La distorsión anteriormente identificada permite señalar que de entrada la reforma aprobada atentará contra el espíritu democrático y representativo del sistema electoral. También se tergiversa el principio de la “Igualdad del voto”, desarrollado por la misma Corte de Constitucionalidad en el expediente 1376-2009, en el cual establece que “a través de la repartición de los escaños entre las circunscripciones o se consigue la materialización del principio de igualdad de voto, o se admite su lesión o quiebra de forma sistemática. Mediante la variación de la relación entre población y escaños, se puede manipular la representación política a favor de ciertos partidos políticos o segmentos sociales. La igualdad del voto se logra cuando cada escaño representa la misma cantidad de habitantes” (Corte de Constitucionalidad: Expediente 1376, 2009).

Al análisis anterior, que parte del estimado de crecimiento poblacional del INE, debe incorporarse una variable más. La receta de definir números fijos de diputados por distritos resulta poco representativa, puesto que imposibilita al sistema a adaptarse a procesos de transformaciones sociales y demográficas, como el crecimiento poblacional o las migraciones internas.

Tabla 10. Proyección de crecimiento poblacional y relación de representatividad sobre un número fijo de diputados por distrito

Estimado de crecimiento poblacional y porcentaje de representación						
Departamento	Escaños	% de Escaños	Población 2015	% Pobl.	Estimado 2019	% Pobl.
El Progreso	2	1.56%	169,290	1.05%	181,485	1.03%
Zacapa	2	1.56%	236,593	1.46%	253,560	1.43%
Baja Verapaz	2	1.56%	299,432	1.85%	331,561	1.88%
Retalhuleu	3	2.34%	332,815	2.06%	362,498	2.05%
Sacatepéquez	3	2.34%	343,236	2.12%	369,629	2.09%
Jalapa	3	2.34%	355,566	2.20%	396,488	2.24%
Santa Rosa	3	2.34%	375,001	2.32%	406,924	2.30%
Chiquimula	3	2.34%	406,422	2.51%	445,555	2.52%
Izabal	3	2.34%	455,982	2.82%	500,827	2.83%
Sololá	3	2.34%	491,530	3.04%	548,347	3.10%
Jutiapa	4	3.13%	472,304	2.92%	514,212	2.91%
Tonicapán	4	3.13%	537,584	3.32%	601,837	3.40%
Petén	4	3.13%	736,010	4.55%	833,679	4.72%
Chimaltenango	5	3.91%	685,513	4.24%	762,742	4.31%
Suchitepéquez	5	3.91%	568,608	3.52%	624,069	3.53%
Escuintla	6	4.69%	761,085	4.70%	818,576	4.63%
Quetzaltenango	7	5.47%	863,689	5.34%	940,159	5.32%
Quiché	8	6.25%	1,088,942	6.73%	1,237,939	7.00%
San Marcos	9	7.03%	1,121,644	6.93%	1,225,335	6.93%
Alta Verapaz	9	7.03%	1,256,486	7.77%	1,410,591	7.98%
Huehuetenango	10	7.81%	1,264,449	7.82%	1,381,969	7.82%
Central y Guatemala*	30	23.44%	3,353,951	20.73%	3,531,754	19.98%
Nacional	32	20.00%	16,176,132		17,679,736	

Fuente: Elaboración propia con datos de INE sobre estimado poblacional para los años 2015 y 2019. Número de escaños y porcentaje de escaños establecidos en la reforma a la Ley Electoral, Decreto 26-2016 del Congreso de la República.

7.2 Sistema de paridad por género y etnia

Una segunda modificación al diseño del sistema electoral que fue discutida durante el proceso de reforma, pero que en última instancia quedó fuera del Decreto 26-2016 del Congreso de la República, era la relacionada con la introducción de un sistema de paridad por género y etnia para los listados de candidatos.

En la Iniciativa 4974 aprobada en tres lecturas por el Congreso de la República, y enviada a la Corte de Constitucionalidad para dictamen correspondiente, el sistema de paridad y alternancia estaba contenido en la modificación al artículo 212.

Artículo 212. De la postulación e inscripción de candidatos.

Los partidos políticos legalmente reconocidos podrán postular e inscribir candidatos para todos los cargos de elección popular. Los comités cívicos electorales podrán hacerlo para cargos de diputaciones distritales, alcalde y corporaciones municipales. Un mismo ciudadano solamente podrá ser postulado e inscrito para un cargo de elección popular y en una sola circunscripción.

Las planillas de postulación a cargos de elección popular deberán incluir en forma igualitaria a mujeres indígenas y ladinas o mestizas y hombres indígenas y ladinos o mestizos en forma proporcional a la composición del distrito electoral correspondiente de acuerdo con los datos del último censo nacional de población.

El orden de postulación deberá alternarse entre mujer y hombre, de manera que a una posición ocupada por una mujer siga la posición ocupada por un hombre, o viceversa, y así sucesivamente, para que tanto hombres como mujeres participen igualitariamente en cuanto al número y posición en las casillas. El orden de postulación y alternabilidad de posición en las planillas deberán respetarse para la elección de todos los cargos de elección popular y para integrar los órganos internos de todas las instituciones reguladas por la presente Ley.

La alternabilidad aquí indicada debe aplicarse en la ubicación de candidaturas en todas las planillas inscritas por un partido político o un comité cívico electoral, y tanto hombres como mujeres encabezarán las mismas en igual número.

Dicha propuesta establecía que para la integración de todas las planillas de candidatos a cargos de elección popular, los partidos políticos debían postular de forma paritaria a mujeres indígenas y ladinas o mestizas, y hombres indígenas y ladinos o mestizos. La postulación también debía seguir un orden de alternancia, lo que implicaba que a un candidato masculino debía seguirle en la lista una candidata femenina, posteriormente un masculino y así sucesivamente, de modo que tanto hombres como mujeres participen igualitariamente en cuanto al número y posición en las casillas.

Dicha propuesta, sin embargo, adolecía de un problema. Al no considerar el diseño de los distritos electorales, ni los efectos restrictivos de los listados cerrados y bloqueados sobre la habilidad del votante de mostrar sus preferencias, el sistema de paridad propuesto no necesariamente estaba garantizado a cumplir con los objetivos bajo los cuales fue conceptualizado.

El ejercicio a continuación pretende explicar el problema de la relación entre el diseño actual de los distritos electorales, con el sistema de listas y la aplicación de la fórmula D'Hondt, superponiéndole la normativa en materia de paridad y alternancia.

Para ello, el siguiente ejercicio parte de las siguientes premisas:

- a) Se utilizan los resultados electorales distritales del 2015
- b) Se utiliza el sistema de distritos vigente, con el mapa de representación utilizado para las elecciones 2015.
- c) Se utiliza el sistema de elección por medio de listas cerradas y bloqueadas.
- d) Se utiliza la actual fórmula de conversión de votos en escaños.

- e) Se asume que los partidos políticos mantendrán el actual sistema de incentivos propiciado por el sistema de listas cerradas, según el cual, promoverán que el primer candidato de la lista sea el líder local fuerte, o cacique. De tal forma, se asume que los partidos postularán a los candidatos utilizando la siguiente fórmula:

1.	Hombre ladino
2.	Mujer indígena
3.	Hombre indígena
4.	Mujer ladina
5.	Hombre ladino
6.	Mujer indígena
7.	Hombre indígena
8.	Mujer ladina

De tal manera, el ejercicio a continuación (tabla 11) busca identificar la cantidad de candidatos hombres y mujeres, indígenas y ladinos, que resultarían electos bajo las precondiciones anteriormente identificadas.

Tabla 11. Aplicación del sistema de paridad a los resultados electorales 2015

Partido	Electos	Paridad	
Lider	4	HL	5
UNE	2	MI	3
PP	2	HI	1
URNG-Maíz	1	ML	1
Todos	1		
 			
Lider	3	HL	5
UNE	2	MI	3
PP	2	HI	1
Creo-Unionista	1	ML	0
UCN	1		
 			
Lider	3	HL	4
UNE	3	MI	3
PP	2	HI	2
Todos	1	ML	0

Continúa...

Partido	Electos	Paridad	
Lider	3	HL	3
UNE	3	MI	3
PP	2	HI	2
		ML	0
 			
Lider	2	HL	5
UNE	2	MI	2
UCN	1	HI	0
Todos	1	ML	0
FCN-Nación	1		
 			
UNE	2	HL	5
Lider	1	MI	1
Todos	1	HI	0
PP	1	ML	0
FCN-Nación	1		

Distrito	Partido	Electos	Paridad	
Chimaltenango 5	Lider	2	HL	4
	FCN-Nación	1	MI	1
	UNE	1	HI	0
	Todos	1	ML	0
 				
Suchitepéquez 5	Lider	2	HL	3
	UNE	2	MI	2
	Todos	1	HI	0
 				
Totonicapán 4	Lider	2	HL	3
	Todos	1	MI	1
	PP	1	HI	0
 				
Petén 4	Lider	2	HL	3
	UNE	1	MI	1
	PP	1	HI	0
 				
Jutiapa 4	Lider	2	HL	3
	Todos	1	MI	1
	UNE	1	HI	0

Continúa...

Distrito	Partido	Electos	Paridad	
Sacatepéquez 3	Todos	1	HL	3
	Lider	1	MI	0
	UNE	1	HI	0
Santa Rosa 3	PP	1	HL	3
	Lider	1	MI	0
	UCN	1	HI	0
Sololá 3	Lider	2	HL	2
	PP	1	MI	1

Distrito	Partido	Electos	Paridad	
Retalhuleu 3	Lider	1	HL	3
	Todos	1	MI	0
	UNE	1	HI	0
Izabal 3	UNE	1	HL	3
	Lider	1	MI	0
	Todos	1	HI	0
Chiquimula 3	UNE	1	HL	3
	Lider	1	MI	0
	Todos	1	HI	0
Jalapa 3	UCN	2	HL	2
	UNE	1	MI	1
Baja Verapaz 2	Lider	1	HL	2
	UNE	1	MI	0
Zacapa 2	Todos	1	HL	2
	Lider	1	MI	0
El Progreso 1	PP	1	HL	1
			MI	0

Fuente: Elaboración propia con datos de Memoria Electoral 2015.

Del ejercicio en cuestión se extraen algunas conclusiones relevantes. En primer lugar, no se alcanza una paridad efectiva. Pues si bien 44 mujeres resultarían electas al Congreso (más del doble de las 21 que efectivamente resultaron electas en el proceso 2015), el resultado dista de una paridad efectiva. Mismo caso ocurre con la paridad étnica, en la cual el total de candidatas indígenas electas –54–, no necesariamente constituiría la mitad de los representantes al Congreso de la República.

Este problema es producto ni más ni menos que del diseño de los distritos electorales. De la tabla anterior se puede evidenciar que el sistema de paridad resulta efectivo en aquellos distritos de magnitud grande (ocho o más diputados), puesto que es en dichas circunscripciones en donde los partidos logran elegir a dos o más representantes. De tal forma, solo en el caso en que los partidos logren elegir dos o más diputados por distrito, el sistema de paridad empieza a ser efectivo.

En cambio, en los distritos de magnitud pequeña, el problema para el diseño del sistema de paridad es que los partidos generalmente solo logran elegir a un diputado por dicha circunscripción. Esto básicamente implica que solo el primer candidato de la lista logra obtener una curul, con lo cual el sistema de paridad pierde efectividad en los distritos de menor tamaño. De tal forma, la misma asimetría que se identificó en anteriores apartados respecto al efecto del sistema de distritos sobre el sistema electoral, ocurrirá también en materia de paridad étnica y de género. Solo en los distritos grandes (Occidente del país y casco urbano-metropolitano) la paridad será relativamente efectiva; mientras que en los distritos de menor magnitud (oriente del país), la paridad será poco efectiva. Esta asimetría también resultaría nociva a la luz de los principios de democráticos de representación y proporcionalidad.

8. Conclusiones

1. El diseño de los distritos electorales en Guatemala se volvió obsoleto a la luz de la evolución demográfica de la sociedad. De un diseño original, en el que se buscaba un sistema de representación bajo criterios poblacionales, pero que permitía la conformación de distritos de magnitud pequeña (dos a seis diputados), la evolución demográfica del país generó asimetrías en el tamaño de los distritos. Mientras los distritos de oriente mantuvieron una magnitud pequeña (dos a cuatro diputados), los distritos del occidente del país y del casco urbano metropolitano crecieron a niveles de magnitud alta (ocho o más diputados).
2. Esa asimetría en la magnitud de los distritos generó distorsiones en el sistema de representación. Mientras los distritos pequeños favorecían a los partidos más grandes, los distritos de mayor magnitud favorecieron la atomización partidaria. La sumatoria de ambas distorsiones provocó una tendencia según la cual los partidos mayoritarios obtenían bancadas relativamente grandes, mientras que muchos

partidos minoritarios alcanzaban bancadas mínimas o marginales. Es decir, la asimetría de los distritos favoreció una desigualdad funcional de los partidos: partidos mayoritarios fuertes que conviven con partidos minoritarios muy pequeños.

3. El problema anterior se agravaba a raíz de la utilización del Método D'Hondt para la conversión de votos en escaños, bajo la fórmula de la representación proporcional de minorías. El sistema D'Hondt favorece a los partidos mayoritarios, lo que agudizaba la desigualdad funcional del sistema de partidos políticos.
4. A su vez, el mantenimiento de un sistema de votación por medio de listas cerradas y bloqueadas favoreció tendencias caciquistas y clientelares al interior de los partidos políticos, lo que impidió la consolidación de partidos con tendencias democratizadoras. Asimismo, la utilización de este sistema favorece también prácticas que corrompen la institucionalidad partidaria en cuanto a su representatividad y organización territorial, tales como la "venta de casillas", la utilización del modelo de "partidos-franquicias".
5. La reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, aprobada en el Decreto 26-2016 del Congreso de la República, generó un cambio sustantivo al diseño del sistema electoral. Este se refiere al establecimiento de un número fijo de diputados (160) y al establecimiento de un número fijo de representantes por distrito, en función a un listado taxativo incorporado en la Ley. Dicho modelo si bien resuelve el problema del crecimiento del parlamento, atenta contra la representatividad en el tiempo, porque de aplicarse este sistema resultará incapaz de adaptarse a procesos de cambio demográfico como las migraciones internas. Desde ya, se vislumbra que para el proceso electoral 2019 habrá distritos sub-representados en el occidente del país, mientras que los distritos urbanos metropolitanos estarán sobre-representados.
6. La discusión de un sistema de paridad y alternancia para candidaturas por consideraciones de género y etnia, si bien no fue incorporado a la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se mantiene viva en el debate nacional. No obstante, hay que considerar que sin una revisión al modelo de distritos, al sistema de listas cerradas y bloqueadas, o a la utilización del sistema D'Hondt para la conversión de votos en escaños, esta reforma tendrá un efecto menor al deseado. La asimetría en el tamaño de distritos también afectaría la aplicación del sistema de paridad, puesto que dicho modelo sería funcional únicamente en circunscripciones de magnitud grande, mientras que en circunscripciones menores, el efecto real de la paridad se diluiría por el efecto mayoritario del sistema.

9. Recomendaciones

1. A la luz de las conclusiones anteriores, se recomienda realizar un proceso de reforma en cuanto al sistema de distritos electorales de Guatemala, cuyo objetivo sea generar una distribución de circunscripciones electorales cuya magnitud oscile entre los cuatro y ocho diputados. De esta forma, se buscaría reducir las dos distorsiones anteriormente identificadas: la propensión hacia la concentración partidaria en los distritos muy pequeños, y la propensión hacia la fragmentación en los partidos muy grandes.
2. Dado que el sistema de distritos electorales se encuentra en el Artículo 157 de la Constitución Política de la República, un rediseño sistémico del modelo de distritos requeriría de una eventual reforma constitucional, que permita deslindar la unidad territorial de los departamentos, del sistema de distritos electorales.
3. Otra posibilidad es reconocer a nivel de la Ley Electoral y de Partidos Políticos el concepto de “sub-distritos electorales”, que permita subdividir aquellos distritos excesivamente grandes (Guatemala, Central, Huehuetenango, San Marcos y Alta Verapaz), con el objetivo de reducir la propensión a la fragmentación de los mismos.
4. Una tercera alternativa es generar una redistribución de los distritos electorales en función a una relación de cocientes y proporciones poblacionales. Básicamente, se toma como base la reciente reforma al artículo 205 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que establece un número fijo de 160 diputados, subdivididos entre 128 electos por medio del sistema de distritos electorales, y 32 diputados por Lista Nacional. De los 128 diputados distritales, se asigna 2 diputados a cada distrito electoral, por el simple hecho de ser distrito (para un total de 46), y los restantes (82) se asignan en función a la proporción poblacional de cada distrito, de acuerdo al último censo poblacional.
5. Es importante resaltar que indistintamente de la alternativa a utilizar para asignar el número de diputados por distrito, resulta imperativo reformar el artículo 205 vigente de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (reformado mediante el Decreto 26-2016 del Congreso de la República), ya que la fórmula allí contenida resulta antagónica a los principios de representatividad y proporcionalidad, al establecer números fijos de diputados por distrito, sin realizar consideraciones que permitan adaptar la magnitud de las circunscripciones a los cambios demográficos.
6. Asimismo, a la luz de las conclusiones relacionadas con la utilización del Método D’Hondt para la conversión de votos en escaños, que revela la tendencia de dicho mecanismo de favorecer a los partidos mayoritarios, se recomienda adoptar fórmulas tendentes a mayor proporcionalidad, tales como el método Saint-Lague, o las fórmulas de cocientes. Sin embargo, quizá resultaría más recomendable

utilizar el sistema de Saint-Lague, dada la similitud metodológica con el método D'Hondt, lo que tiende a reducir posibles complicaciones de implementación.

7. De igual forma, a la luz de las conclusiones relacionadas con los efectos de la utilización del sistema de listados cerrados y bloqueados, se recomienda evaluar la posibilidad de recurrir a sistemas desbloqueados, que permitan al elector reordenar los listados presentados por los partidos políticos, o mostrar su preferencia por uno o varios candidatos en particular. Esta alternativa permitiría atender los efectos nocivos del actual sistema (clientelismo, venta de cargos, concentración política en la designación de listados); permitiría también generar mayor cercanía entre el elector y su representante, sin debilitar significativamente la institucionalidad partidaria (extremo que podría ocurrir al implementar un sistema de elección uninominal o listados abiertos).

Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente. (1985). Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto 1-85.
- Congreso Nacional de Guatemala (2016). Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto Legislativo 26-2016.
- Constitución Política de la República de Guatemala (1985) y sus Reformas. Guatemala: Guatemala.
- Corte de Constitucionalidad. (2009). *Expediente 1376-2009*. [Versión Electrónica] Guatemala, Guatemala: Corte de Constitucionalidad. Recuperado el 12 de noviembre de 2016 de <http://gt.vlex.com/vid/-424072018>
- Corte de Constitucionalidad. (2015). Dictamen 4528-2015, Opinión Consultiva a la Iniciativa de Ley 4974 que dispone aprobar Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Guatemala, Guatemala: Corte de Constitucionalidad.
- Duverger, M. (1985). *Los partidos políticos*. México, D.F.: FCE.
- Duverger, M. y Sartori, G. (1998). *Los sistemas electorales*. San José, Costa Rica: IIDH-CAPEL.
- Lemus, J.; Brolo, J. y Blas, A. (2013). *Partidos políticos guatemaltecos: Cobertura territorial y organización interna*. Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (Disop), Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asiés). Guatemala, Guatemala: Asíes.
- Nohlen, D. (1998) *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE.

- Novales, H. (2014). Partidos políticos guatemaltecos: financiamiento e institucionalidad. Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (Disop), Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asiés). Guatemala, Guatemala: Asíes.
- Núñez, E. (Coord.). (2007). *Siete claves para el cambio: Análisis técnico, político y normativo del proceso electoral. Guatemala 2007*. Instituto Nacional Demócrata. Guatemala, Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.
- Ortiz, C. y Fortín, J. (2007). “Análisis del sistema electoral y distritos electorales” en Núñez, E. (Coord.) *Siete claves para el cambio*. pp. 117-122).
- Sartori, G. (1989) *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sartori, G. (1996) *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Santiago de Chile: FCE.
- Tribunal Supremo Electoral. (1986) *Memoria de Elecciones Generales 1985*. Guatemala, Guatemala: s/d.
- Tribunal Supremo Electoral. (1991) *Memoria de Elecciones Generales 1991*. Guatemala, Guatemala: s/d.
- Tribunal Supremo Electoral. (1995) *Memoria de Elecciones Generales 1995*. Guatemala, Guatemala: Tribunal Supremo Electoral.
- Tribunal Supremo Electoral. (2000) *Memoria de Elecciones Generales 1999*. Guatemala, Guatemala: Tipografía Nacional.
- Tribunal Supremo Electoral. (2004) *Memoria de Elecciones Generales 2003*. Guatemala, Guatemala: Tipografía Nacional.
- Tribunal Supremo Electoral. (2008) *Memoria de Elecciones Generales 2007*. Guatemala, Guatemala: Tipografía Nacional.
- Tribunal Supremo Electoral. (2012) *Memoria de Elecciones Generales 2011*. Guatemala, Guatemala: Tipografía Nacional.
- Tribunal Supremo Electoral. (2015). Iniciativa de Ley 4974 que dispone aprobar Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Guatemala: Guatemala.
- Tribunal Supremo Electoral. (2016) *Memoria de Elecciones Generales 2015*. Guatemala, Guatemala: Tipografía Nacional.



Desempeño del sistema político en el proceso electoral de 2015

Estudio del sistema de
partidos políticos

José Carlos Sanabria Arias* 

* Asistentes de investigación: Celia María Luna Aguilera, Emilio Andrés Ruiz Galeano y Hebdreg Gabriell Duarte García.

Contenido

Desempeño del sistema político en el proceso electoral de 2015

Estudio del sistema de partidos políticos	115
1. Introducción	115
2. Objetivos	116
2.1 General.....	116
2.2 Específicos.....	116
3. Marco teórico	116
3.1 Sistema de partidos políticos: institucionalidad	118
3.2 Sistema de partidos políticos en Guatemala.....	120
3.2.1 La organización partidaria	122
3.2.2 Inclusión en partidos guatemaltecos: mujeres e indígenas	123
4. Elecciones generales	123
4.1 Indicadores del sistema de partidos políticos.....	126
4.2 Elección presidencial	127
4.2.1 Primera vuelta.....	127
4.2.2 Segunda vuelta.....	129
4.3 Elección legislativa	130
4.4 Elección de diputados por lista nacional y distrital.....	131
4.5 Elecciones de corporaciones municipales.....	132
4.6 Elección del Parlamento Centroamericano	134
4.7 Desempeño de las principales fuerzas políticas en el proceso electoral	135
4.7.1 Las tres fuerzas políticas mayoritarias.....	137
4.8 Las candidaturas: un análisis descriptivo de la inclusión	139
4.8.1 Postulación de mujeres	139
4.8.2 Postulación de jóvenes.....	144
5. Dinámicas en la organización partidaria: centralismo, exclusión y discrecionalidad	148
5.1 Organización de los partidos que participaron en el proceso electoral 2015	150
5.1.1 Comités Ejecutivos Municipales.....	152

5.1.2	Comités Ejecutivos Departamentales	155
5.2	Democracia interna y afiliados a los partidos políticos	158
5.2.1	Afiliados.....	161
5.2.2	Relación entre organización municipal y afiliados.....	164
6.	Conclusiones	177
7.	Recomendaciones	180
	Bibliografía	181
	Documentos legales.....	182
	Entrevistas	183

Lista de cuadros

Cuadro 1.	Votos obtenidos por los partidos políticos en los diferentes tipos de elección	125
Cuadro 2.	Representación obtenida en las elecciones generales por partido político y tipo de elección.....	126
Cuadro 3.	Diputados y votos obtenidos por los partidos políticos en la elección de representantes al Parlacen	135
Cuadro 4.	Primeras fuerzas partidarias por distrito electoral y tipo de elección	136
Cuadro 5.	Lider: Desempeño de su fuerza partidaria, por distritos.....	137
Cuadro 6.	UNE: Desempeño de su fuerza partidaria, por distritos	138
Cuadro 7.	Desempeño de la fuerza partidaria de FCN-Nación, por distritos....	138
Cuadro 8.	Número de mujeres y hombres postulados en los cinco tipos de elección	140
Cuadro 9.	Candidatos postulados por los partidos políticos según su género (sin Presidente y Vicepresidente)	141
Cuadro 10.	Porcentaje de mujeres postuladas en listas de candidatos a diputados distritales	142
Cuadro 11.	Porcentaje de mujeres postuladas por partido político en la elección de corporaciones municipales	143
Cuadro 12.	Número de jóvenes mujeres y hombres postulados en los cinco tipos de elección	145

Cuadro 13. Candidatos postulados por partidos y distrito según género (solamente corporaciones municipales y diputados distritales) ...	146
Cuadro 14. Jóvenes postulados a diputados distritales	147
Cuadro 15. Número de Comités Ejecutivos Municipales (CEM) vigentes, no vigentes, integrados y desintegrados, por partido político	152
Cuadro 16. Número de Comités Ejecutivos Departamentales –CED– por partido político	158
Cuadro 17. Número de afiliados por partido político inscrito en el TSE	162

Lista de gráficas

Gráfica 1. Porcentaje de votos obtenido por los partidos en la primera vuelta de la elección de presidente y vicepresidente	128
Gráfica 2. Número de escaños obtenidos por los partidos políticos en la elección legislativa	130
Gráfica 3. Distribución por género de los diputados al Congreso de la República	131
Gráfica 4. Número de alcaldías obtenidas por los partidos políticos y los comités cívicos electorales	132
Gráfica 5. Total de alcaldes electos por género	134
Gráfica 6. Desempeño de las tres fuerzas políticas mayoritarias, por tipo de elección	139
Gráfica 7. Porcentaje de hombres y mujeres postuladas por los partidos políticos.....	140
Gráfica 8. Niveles de influencia de los afiliados y niveles de organización partidaria	150
Gráfica 9. Número de Comités Ejecutivos Municipales con período de ejercicio vigente y con período vencido, por partido político... ..	154
Gráfica 10. Número de Comités Ejecutivos Municipales desintegrados con período de ejercicio vencido y período vigente, por partido político	155
Gráfica 11. Porcentaje de Comités Ejecutivos Departamentales con período de ejercicio vigente y período vencido, por partido	157

Gráfica 12. Comparación entre el total de afiliados y el número de afiliados donde el partido tiene Comité Ejecutivo Municipal con período de ejercicio vigente	164
Gráfica 13. UNE: Comités Ejecutivos Municipales vigentes y vencidos, con el tamaño del municipio por el número de afiliados	167
Gráfica 14. Lider: Comités Ejecutivos Municipales vigentes y vencidos con el tamaño del municipio por el número de afiliados	170
Gráfica 15. URNG-Maíz: Comités Ejecutivos Municipales vigentes y vencidos con el tamaño del municipio por el número de afiliados	172
Gráfica 16. FCN-Nación: Comités Ejecutivos Municipales vigentes y vencidos, con el tamaño del municipio por el número de afiliados	175

Lista de mapas

Mapa 1. Partido con el primer lugar en la elección presidencial por departamento	129
Mapa 2. UNE: Número de afiliados y organización por municipio	168
Mapa 3. Lider: Número de afiliados y organización por municipio	171
Mapa 4. URNG-Maíz: Número de afiliados y organización por municipio	173
Mapa 5. FCN-Nación: Número de afiliados y organización por municipio	176

Desempeño del sistema político en el proceso electoral de 2015

Estudio del sistema de partidos políticos

José Carlos Sanabria Arias

1. Introducción

El sistema de partidos políticos guatemalteco es uno de los más inestables de la región latinoamericana. Sumado a los indicadores que muestran la debilidad y fragilidad institucional, el sistema enfrentó en el proceso electoral 2015 una seria crisis de legitimidad y representatividad.

Por ello, es importante contribuir con un esfuerzo académico que permita un acercamiento al desempeño electoral de las fuerzas políticas, no solo por tipo de elección, sino también la manera en que, con una perspectiva de género y etaria, el sistema incorpora a representantes de grupos históricamente excluidos, como es el caso de las mujeres y los jóvenes.

La débil institucionalidad genera condiciones para que los partidos sean instituciones exclusivas y centralizadas. Esto se refleja en la manera en que las organizaciones partidarias definen su estrategia de crecimiento territorial, a nivel municipal y departamental, así como el insignificante papel que tiene el afiliado en decisiones trascendentales del partido como la elección de autoridades partidarias y la postulación de candidatos a elección pública.

Conocer el desempeño electoral y las prácticas en la estructura organizativa se constituye en una valiosa ventana de oportunidad para definir una agenda de investigación, que profundice en las dinámicas partidarias, y en las propuestas de reforma para democratizar e institucionalizar el sistema de partidos políticos en el país. Sistema que en este momento está enfrentando una de las más serias crisis de legitimidad y representatividad.

Por ello, es necesario recuperar y resignificar el sentido del ejercicio político en el país, dejando por un lado los vehículos electorales y los negocios corruptos, para transitar a una política de principios y valores democráticos. Es necesario continuar

con los procesos de consolidación de nuestro sistema democrático, y los partidos son pilares fundamentales del mismo.

2. Objetivos

2.1 Objetivo General

Realizar un estudio sobre el comportamiento y desempeño del sistema de partidos políticos en el proceso electoral 2015. Haciendo un balance sobre los actores que lo conforman, sus características y funcionamiento, e identificando propuestas de cambio necesarias para la modernización e institucionalización del régimen político del país.

2.2 Objetivos específicos

- Analizar el funcionamiento de los partidos políticos en el proceso electoral 2015, identificando su grado de institucionalización.
- Evaluar el comportamiento y desempeño electoral de las organizaciones políticas inscritas en el proceso de elecciones 2015.
- Realizar un balance territorial y evaluación interna de la organización formal e informal de los partidos políticos que participaron en los comicios del 2015.

3. Marco teórico

En América Latina se identifican avances y desafíos en la consolidación de los sistemas democráticos. Uno de los principales avances es la organización de procesos electorales periódicos, que renuevan o ratifican a las élites en el gobierno, como nunca antes se había dado, tanto en términos de simultaneidad como en perdurabilidad a lo largo de un lapso tan dilatado (Alcántara, 2013, p. 10).

Este autor destaca que el “sueño de las transiciones democráticas” se ha visto materializado por el hecho de que el poder, que antes era ejercido por los ejércitos, ahora está en manos civiles. También resalta que en alguna medida las instituciones políticas canalizan razonablemente las preferencias de los ciudadanos y que la sociedad está en mayor o menor medida presente en los procesos de toma de decisiones. De esta forma, la política en América Latina ha logrado consolidar, a lo largo del último cuarto de siglo, el patrón electoral como forma de legitimidad exclusiva de acceso y mantenimiento en el poder de las élites gobernantes (Alcántara, 2013, p. 21).

Sin embargo, a pesar de que este escenario puede parecer positivo, Alcántara (2013) menciona que estos avances se están desarrollando en un marco de procesos de

desinstitucionalización muy fuertes, en los que se ha llegado a producir la completa descomposición del sistema de partidos políticos.

Para explicar dichos procesos, Alcántara (2013) clasifica las variables que han afectado a la democracia en la región en internas y externas, es decir, de carácter endógeno y exógeno. Las primeras se refieren al ámbito político institucional y al socioeconómico; las segundas están relacionadas con el contexto internacional y el proceso de globalización.

En el ámbito político institucional, este autor señala:

- La paulatina personalización presidencial que se combina y alimenta con la política del espectáculo.
- Las complejas relaciones Ejecutivo-Legislativo (gobiernos en minoría con dificultades de articular mayorías estables o gobiernos con cómodas mayorías que ningunean a los congresos, incapaces de controlarles).
- El tormentoso papel de los partidos políticos, incapaces de desarrollar tareas de intermediación y sumidos en un fuerte proceso desinstitucionalizador.
- La existencia de carreras políticas diseñadas bajo precarios y a veces mediocres patrones de profesionalización que se conjugan con la recurrente falta de iniciativa para articular servicios civiles de carrera.
- El activismo de las cortes supremas de justicia.
- La tensión entre la democracia representativa y la democracia participativa.
- La falta de medidas de transparencia que faciliten tanto la rendición de cuentas como la lucha contra la corrupción, que sigue en aumento.
- El nunca cerrado proceso de reformas constitucionales.

Por su parte, en el ámbito socioeconómico, se encuentran:

- El permanente contraste entre el creciente individualismo y la tradición comunitaria.
- La presencia de nuevos movimientos sociales que ponen de relieve el drama de la exclusión.
- El notable incremento, acentuado en la última década, de la inseguridad ciudadana.
- La opinión pública en permanente configuración-confrontación con los medios de comunicación social, capturados por corporaciones o por el oficialismo.
- La lenta disminución de la desigualdad, a pesar del crecimiento acumulado.

- La tensión que vive la región entre las políticas de apertura y aquellas de nacionalismo económico.
- El impacto de políticas de diseño *top down*,¹ en las que no se deja espacio para la coparticipación de la sociedad civil organizada.
- El lento progreso de las políticas de reforma fiscal que se traduce en índices de presión fiscal muy bajos.

Los retos de carácter exógeno tienen relación con el irregular y asimétrico desarrollo de los procesos de integración regional especialmente en el sur del continente, el impacto de la crisis económica en los países occidentales, las relaciones con los países asiáticos en un marco conjugado por el espacio Pacífico y el nuevo entramado de relaciones sur-sur (Alcántara, 2013, p. 21).

Por último, este mismo autor también expresa su preocupación por dos factores que afectan a las elecciones en América Latina: la centralidad en los candidatos individuales, y no en los partidos políticos, y el auge de la sociedad del espectáculo. En el primero de los factores identifica un “vaciamiento de las ofertas electorales” y la falta de desarrollo programático en las organizaciones partidarias. En el segundo factor, las costosas campañas políticas son espacios vulnerables y permeables para el financiamiento ilícito, o los favores de los medios de comunicación al dar tratos preferenciales a los candidatos o brindar espacios publicitarios a precios especiales (Alcántara, 2013, p. 22).

La democracia en Guatemala no es ajena a los desafíos identificados en la región latinoamericana, especialmente los fuertes procesos de desinstitucionalización que viven los partidos políticos, como instituciones de representación y articulación de demandas.

3.1 Sistema de partidos políticos: institucionalidad

Mainwaring y Scully (1995) definen un sistema institucionalizado como aquel que cuenta con estabilidad en las normas y en la competencia, con partidos con raíces estables en la sociedad y consecuentes con sus posiciones ideológicas relativas, con un proceso electoral y un conjunto de partidos legítimos ante los principales actores políticos.

Otros autores abordan la institucionalización del sistema de partidos políticos desde la perspectiva de la regularidad, estabilidad y la despersonalización. Uno de ellos es

1 El enfoque “top-down” está asociado al diseño de políticas en una administración centralizada que impone sus decisiones a las administraciones periféricas. Responde a una visión jerárquica y piramidal del Estado.

Borja (1997) quien indica que el poder político institucionalizado es el que ha sido despojado de lo personal, caprichoso, incierto y accidental.

De igual manera, indicadores como la volatilidad electoral, la edad de los partidos políticos, el arraigo de los partidos entre los ciudadanos y la fortaleza de la organización partidaria, son los tradicionalmente utilizados para medir el grado de estabilidad de un sistema político (Mainwaring & Scully 1995).

Mainwaring y Torcal (2005) proponen un modelo para medir los grados de institucionalización de los sistemas de partidos políticos que va de sistemas fluidos a sistemas institucionalizados. Los sistemas de partidos débilmente institucionalizados los identifican como fluidos. Estos sistemas se caracterizan por la menor regularidad en los modelos de competición partidista, el débil arraigo y la poca legitimidad de los partidos en la sociedad, y por organizaciones partidistas dominadas por líderes personalistas.

Por otro lado, los sistemas institucionalizados se caracterizan por partidos que compiten con regularidad en las elecciones, que tienen fuertes raíces en la sociedad, y que actores políticos les otorgan legitimidad, porque los ven como una parte necesaria de la democracia; y además con partidos no subordinados a intereses de líderes ambiciosos (Mainwaring & Torcal, 2005, pp. 146-147).

Estos mismos autores identifican para las democracias latinoamericanas que variables como la personalización de la política, a través de la exaltación de la figura de los candidatos, más que alguna causa social o la existencia de intereses programáticos o ideológicos, y el clientelismo político son las principales variables que contribuyen a explicar la debilidad de los sistemas políticos en la región.

El voto personalista es un fenómeno dominante en muchos países con sistemas de partidos débilmente institucionalizados. Varios factores influyen: primero, la secuencia histórica en la construcción de un partido. En muchas democracias y semidemocracias, la televisión se convirtió en un fenómeno de masas antes que los partidos se afianzaran profundamente en la sociedad. La pobre actuación de los regímenes, en muchas democracias posteriores a 1978 de los países menos desarrollados, ha desacreditado a los partidos gobernantes (Remer, 1991; Roberts & Wibbell, 1999, citados en Mainwaring & Torcal –2005–) e incluso, en sentido más amplio, a los partidos como vehículos de representación.

En estos sistemas débiles, el electorado vota basándose más en la personalidad o clientelismo que en el partido y sus propuestas. Los candidatos apartidistas, populistas y antipolíticos tienen más posibilidades de ganar elecciones (Mainwaring & Torcal, 2005, p. 164). Por su parte, los autores indican que el voto personalista probablemente es más fuerte en los sistemas presidenciales que en los sistemas parlamentarios.

De igual manera, en muchos sistemas institucionalizados, las organizaciones partidistas no están subordinadas a los intereses de unos cuantos líderes ambiciosos, por lo que adquieren un estatus independiente y un valor por sí mismas. La instrumentalización de los partidos políticos se da, precisamente, cuando un partido es utilizado como instrumento personal de un líder o un pequeño círculo de influencia (Janda, 1980, en Mainwaring & Torcal, 2005).

Javier Brolo en el estudio *El tamaño importa: variaciones por distrito en elecciones legislativas de Guatemala* (2015) indica que varios académicos, entre ellos Manuel Alcántara, Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, Scott Mainwaring, Flavia Freidenberg, Raúl Madrid y Mitchell Seligson han elaborado estudios comparativos sobre los sistemas de partidos políticos en América Latina.

Brolo resalta que en general, y a pesar de reconocer los enormes desafíos que persisten, los autores se muestran optimistas respecto a la democracia en la región. Recalca que el reto para los países del continente radica no en si la democracia es el mejor sistema, sino en cómo hacerla funcionar para atender la alta demanda de participación, acceso a servicios públicos, desarrollo, seguridad y transparencia.

En este contexto, el sistema político guatemalteco destaca como una excepción en la región latinoamericana. Alcántara (2004) resalta que la volatilidad en Guatemala es tan alta que el sistema partidario se ha reconfigurado continuamente.

3.2 Sistema de partidos políticos en Guatemala

Guatemala inició el proceso de transición democrática, al igual que muchos países de la región latinoamericana, a mediados de los ochentas dentro de la denominada “tercera ola democrática”.² La celebración de elecciones periódicas es el principal avance de la democracia electoral en Guatemala. Las elecciones generales de 2015³ fueron el octavo proceso que se desarrolló de manera ininterrumpida y marcó el período democrático continuo de tres décadas, desde la transición a la democracia que se inició en 1985.

2 Samuel Huntington en su libro *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX* presentó la tesis de que la consolidación del sistema democrático en el mundo se dio en tres olas democratizadoras.

3 Las elecciones generales de 2015 se desarrollaron en medio de una profunda crisis de representatividad y legitimidad del sistema de partidos políticos. La débil institucionalidad partidaria fue puesta en entredicho por una ciudadanía activa que demandaba mayor apertura y democratización del sistema político.

El sistema de partidos políticos guatemalteco es uno de los más inestables de América Latina y se caracteriza por ser altamente volátil,⁴ fragmentado,⁵ desproporcional⁶ y poco polarizado ideológicamente. Los partidos carecen, en los diversos niveles de su organización territorial, de una dinámica permanente de participación, deliberación y proposición (Incep, 2012, p. 16). Son instituciones que no cumplen con sus funciones de representación, intermediación y articulación de demandas ciudadanas.

Novales (2014, p. 2) resalta que la fragmentación y la volatilidad del sistema de partidos guatemalteco están enmarcadas en una forma altamente personalista de hacer política. Las organizaciones que lo integran tienen un perfil institucional que rodea liderazgos personales y no plataformas ideológicas programáticas (Castillo, Donis & Mack, 2006, p. 24). Este carácter personalista se fortalece al momento de identificar que una de las razones de la extinción y desaparición, así como el surgimiento de nuevos partidos, se explica como el procedimiento más fácil para resolver crisis internas de poder entre liderazgos personales (Castillo *et al.*, 2006, p. 24-28).

La alta volatilidad del sistema guatemalteco ha afectado especialmente en elecciones presidenciales, en las que más del 60% del electorado cambió su opción política en cada elección. Este fenómeno se expresa también en el desempeño electoral de los partidos que hacen gobierno. Tres de los cuatro partidos creados antes de 2000 que han hecho gobierno llegaron a la presidencia con un importante apoyo, contaban con más de un tercio de los votos en la primera vuelta e iniciaron su gestión con mayoría absoluta en el legislativo y más de cien alcaldes electos. Sin embargo, su desempeño electoral disminuyó gradualmente después de su gestión, hasta llegar por debajo del 5% o incluso ser cancelados (Novales, 2014: 2).

4 En este documento se entenderá por volatilidad qué tanto cambia el porcentaje de votos que recibe un partido de una elección a la siguiente y permite entender el grado de estabilidad y consolidación del sistema de partidos políticos de una democracia (Powell, 2009). El índice elaborado por Pedersen (1979) es el más utilizado para medir este fenómeno.

5 Por otro lado, la fragmentación de los sistemas de partidos políticos, según Brolo (2015), se refiere a cuántos partidos hay en un país y cómo son. El índice del número efectivo de partidos desarrollado por Laakso y Taagepera en 1979 es el más utilizado para medir este fenómeno. Según Brolo (2015) Guatemala tiene un número efectivo de partidos de 5.5, lo que significa que cuenta con una fragmentación alta respecto al resto de países del mundo, en los que el promedio es 4.5 partidos efectivos. En general, enfatiza, América Latina es la región que muestra una mayor fragmentación en el mundo.

6 La desproporcionalidad de los sistemas de partidos políticos se refiere a la diferencia entre la proporción de votos y la proporción de escaños que recibe un partido (Brolo, 2015, p. 27). El índice de Loosemore y Hanby es el más utilizado para hacer esta medición. Guatemala tiene un índice de desproporcionalidad de 10, lo que indica que es alta comparada dentro de la distribución de países del mundo (Brolo, 2015, p. 29). Sin embargo, es cercana al promedio y similar a la de otros países de América Latina y Europa. Este nivel de desproporcionalidad implica que las preferencias de los ciudadanos no están siendo fielmente reflejadas en la distribución de curules, lo que indica que es necesario promover reformas a la magnitud de los distritos o la fórmula electoral para mejorar la proporcionalidad en el país (Brolo, 2015).

3.2.1 La organización partidaria

Los partidos políticos en Guatemala se caracterizan por ser centralizados, exclusivos y poco institucionalizados (Lemus, 2013, p. 5). La alta centralización se materializa en el predominio que tiene el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) sobre los comités departamentales y municipales en aspectos como la creación del partido, la inscripción de filiales departamentales y municipales y la postulación de cargos a puestos de elección pública.

Según Lemus (2012) los CEN de los partidos políticos tienden a crear estructuras paralelas a las inscritas y legalizadas en el Tribunal Supremo Electoral (TSE), en algunos casos con objetivos electorales y otros con objetivos de afianzar su presencia en el territorio. No obstante, argumenta Lemus, estas organizaciones paralelas no cuentan con poder decisión legal al momento de realizar las asambleas, por lo que son prácticamente controladas desde lo nacional (Lemus, 2012, p. 10).

Por su parte, la exclusividad de los partidos se plasma en el poder discrecional que tienen los dirigentes partidarios para controlar el partido. Esta característica se puede apreciar en varias instancias. Primero, los secretarios municipales y departamentales tienen el poder para formar organización de la manera en que ellos crean conveniente. Segundo, existe un alto grado de discrecionalidad en la postulación de candidatos, así como en el proceso de afiliación (Lemus, 2012, p. 11). A nivel nacional, los integrantes del CEN pueden llegar a tener el control del 80% de las postulaciones en el país, tanto a diputados como a alcaldes.

Los partidos guatemaltecos también tienen escasa presencia organizativa en el territorio. Según datos de 2013, los partidos tenían en promedio únicamente el 20.2% de la organización partidaria posible en cada circunscripción departamental (Brolo, 2013, p. 7). Por otro lado, a pesar del alto número de partidos políticos, los municipios cuentan en promedio con cinco partidos organizados (Brolo, 2013, p. 3). Esto se debe a que la organización partidaria buscará estar cerca de los límites organizativos exigidos, los 50 municipios y 12 departamentos, para tener control sobre las nominaciones a cargos de elección.

Los partidos guatemaltecos se organizan y funcionan bajo el modelo de “partidos franquicia”, término utilizado para explicar la conformación del sistema por organizaciones que pasan a ser dirigidas por líderes locales y no por la dirigencia central de un partido político (Lemus, 2013, p. 50). Los partidos franquicia combinan un enfoque electoral con un alto nivel de centralización en la toma de decisiones. Los CEN ceden en época electoral la marca del partido a algún candidato municipal, el cual se encargará de crear y mantener la organización partidaria a dicho nivel. En aquellos casos en los que el líder local no logra mantener la organización inscrita ante el TSE, se opta por crear organización no inscrita o informal (Lemus, 2013, p. 33).

El modelo de organización del partido franquicia sugiere que existe una estrecha relación entre la manera en que los partidos definen sus estructuras y la manera en que obtienen y gestionan los recursos para sus actividades (Novales, 2014). Este modelo se hace evidente con el transfuguismo en el Congreso de la República y en las municipalidades del país.

La lealtad y compromiso partidario de los dirigentes termina al momento en que el partido deja de ser un vehículo electoral con posibilidades, y por ende su reelección se ve comprometida. Siendo así, los dirigentes partidarios buscarán incorporarse a un partido que ofrezca mayores ventajas y oportunidades electorales. A su vez, estos dirigentes ofrecen a los partidos estructura a nivel local, con afiliados y recursos para apoyar las actividades de campaña electoral, incluida la movilización de los simpatizantes y afiliados al partido el día de las elecciones.

3.2.2 *Inclusión en partidos guatemaltecos: mujeres e indígenas*

La centralización y la exclusividad de los partidos políticos también se evidencian al momento de analizar la participación política de las mujeres y de los grupos indígenas, garífuna y xinca.

Los partidos políticos guatemaltecos se caracterizan por tener cada uno diferentes grados de apertura para que representantes de los pueblos indígenas participen en sus estructuras partidarias. En muchos partidos, la participación indígena en los CEN se reduce a la Secretaría de Asuntos Indígenas. Por otro lado, en departamentos con mayoría de población indígena los cargos de mayor jerarquía en los Comités Ejecutivos Departamentales (CED) y los Comités Ejecutivos Municipales (CEM) son ocupados por indígenas (Batres, 2012, p. 51).

Batres (2012) identifica que en los distritos electorales cuya población es mayoritariamente indígena, los partidos políticos más fuertes colocan en los primeros lugares de las listas de candidatos a diputados principalmente a personas no indígenas –ladinos–. Esta práctica conlleva a una escasa representación de los Pueblos Indígenas en el Congreso de la República y en las Corporaciones Municipales.

4. Elecciones generales

El proceso electoral del 2015 fue la octava elección general que se desarrolló en el país desde el inicio de la transición y consolidación democrática en 1985. Este proceso electoral se celebró en medio de una de las mayores crisis políticas, de legitimidad y representatividad que ha afectado al sistema político en los últimos años.

Según la Encuesta Nacional de Opinión Pública, el 63.7% de los entrevistados no tiene confianza en los partidos políticos como instituciones democráticas y el 91.1% no simpatizaba con ningún partido político (Borge y Asociados, 2016). Estos datos reflejan la debilidad del sistema de partidos políticos en el país, a toda luz, carente de legitimidad, cercanía con la ciudadanía y representatividad. Y que se manifestó en la crisis política.

La crisis política incorporó elementos de incertidumbre y tensión al proceso electoral, los cuales determinaron su rumbo y los resultados de la elección. La crisis se desató luego de las investigaciones presentadas por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Ministerio Público (MP) en contra de varios funcionarios de alto nivel, como el entonces Presidente, Otto Pérez Molina y la Vicepresidenta de la República, Roxana Baldetti, y continuó creciendo con los señalamientos que involucraban al candidato vicepresidencial del partido Libertad Democrática Renovada (Lider) –que encabezaba las encuestas– Edgar Barquín, y la solicitud de antejuicio a varios candidatos a diputados al Congreso de la República.

Este proceso electoral adquirió características insospechadas por la crisis política que lo rodeó. Diecinueve organizaciones políticas y dos coaliciones electorales participaron en la elección de Presidente y Vicepresidente –aunque, debido a que ninguno de los candidatos obtuvo más del 50% de los votos, fue necesaria una segunda vuelta—; 158 diputados al Congreso de la República 31 electos por lista nacional y 127 por los diferentes distritos; 338 alcaldes y sus respectivas corporaciones municipales y 20 diputados al Parlamento Centroamericano. A nivel municipal participaron 98 Comités Cívicos Electorales –CCE–. Los resultados generales de las elecciones pueden apreciarse en los cuadros 1 y 2.

El proceso electoral se desarrolló en medio de manifestaciones y una creciente apatía política que anunciaba una baja participación. Sin embargo, esta tendencia fue completamente revertida por el significativo número de ciudadanos que votó. El padrón rebasó los siete millones de ciudadanos empadronados y en la primera vuelta participó el 69.74% de los ciudadanos. Esta es la participación más alta que se ha registrado en Guatemala desde 1985.

Son datos reafirmados por Borge y Asociados (2016) en donde se señalaba que el 66.7% de los entrevistados indicaba que la mejor forma para que el país avance es ir a votar en las elecciones. El 64.6% de las personas entrevistadas indica que votar es un deber ciudadano. Y un 29% consideraba que además de ir a votar hay que manifestar (Borge y Asociados, 2016). Estos datos identifican el grado de compromiso democrático electoral arraigado en los guatemaltecos y expresado, a pesar de la crisis política, en la alta participación electoral el día de las elecciones y en la significativa asistencia a las manifestaciones pacíficas que se desarrollaron de abril a agosto de 2015.

Cuadro 1
Votos obtenidos por los partidos políticos en los diferentes tipos de elección

Organización política	Presidencial 2ª. Vuelta	Presidencial 1ª. Vuelta	Legislativa Lista Nacional	Legislativa Distrital	Parlamento Centroamericano	Corporaciones Municipales
FCN-Nación	2.751,058	1.152,394	403,086	320,360	421,329	112,306
UNE	1.328,348	948,809	676,080	632,191	718,570	788,959
Lider		930,905	860,783	901,695	833,557	1.230,410
Fuerza		313,628	95,392	92,166	101,523	23,536
Viva		286,730	168,707	236,587	240,293	165,311
Todos		259,673	445,996	494,707	475,416	289,931
PP		214,532	419,353	499,511	365,647	781,036
Creo-Unionista		166,960	261,040	271,044	264,571	569,156
UCN		163,974	244,788	239,901	183,370	241,873
PAN		149,925	158,309	103,276	140,828	53,207
Winaq-URNG-Maíz		101,347	198,715	45,731	182,690	4,386
EG		43,916	289,646	216,816	173,143	42,208
PRI		41,554	58,811	61,050	51,859	38,208
MNR		28,383	41,954	44,328	43,327	49,027
Convergencia		NP	175,515	165,963	162,904	31,739
MR		NP	36,693	38,291	42,975	24,543
CNN		NP	23,880	13,292	10,106	7,690
URNG-Maíz		NP	NP	112,125	NP	104,202
Winaq		NP	NP	29,924	NP	30,913
Mi País		NP	NP	6,452	NP	2,550
Comités Cívicos		NP	NP	NP	NP	226,530
Total de votos válidos	4.079,406	4.894,009	4.637,021	4.525,410	4.412,108	4.817,721
Total de votos blancos	57,899	251,396	432,629	337,285	435,938	138,718
Total de votos nulos	105,555	216,363	279,723	274,659	399,625	255,796
Total de votos emitidos	4.242,854	5.270,489	5.267,996	5.273,903	5.237,633	5.212,235

Nota: NP significa no participó.

Fuente: Resultados electorales 2015. Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Cuadro 2
Representación obtenida en las elecciones generales
por partido político y tipo de elección

Partido	Presidente y Vicepresidente	Diputados Lista Nacional	Diputados Lista Distrital	Diputados Parlamento Centroamericano	Corporaciones Municipales	
Lider		7	37	5	130	
UNE		5	28	4	62	
PP		3	14	2	75	
Todos		3	15	2	19	
Creo-Unionista		2	3	1	13	
URNG-Maíz		NP	1	1	3	
Encuentro por Guatemala		2	5	1	1	
PRI		0	0	0	1	
Viva		1	4	1	1	
PAN		1	2	0	1	
Fuerza		0	2	0	1	
FCN-Nación		1	3	9	2	0
UCN			2	5	1	11
Convergencia	1		2	0	0	
Winaq-URNG	1		0	NP	0	
MR	0		0	0	2	
CNN	NP	0	0	0	0	
Comités cívicos	NP	NP	NP	NP	18	
Total	1	31	127	20	338	

Fuente: Resultados electorales 2015. Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Nota: NP significa no participó.

4.1 Indicadores del sistema de partidos políticos

El índice de fragmentación y volatilidad permiten medir el grado de institucionalización del sistema de partidos políticos en Guatemala y comparar la situación del país respecto a otros sistemas de partidos políticos. Como se indicó previamente, según Brolo (2013) el número efectivo de partidos en Guatemala es de 5.5, indicador de un sistema de partidos altamente fragmentado.

Para las elecciones de 2015, la fragmentación muestra que a nivel departamental el promedio del índice fue de 5.52, siendo coincidente con los promedios registrados en elecciones anteriores. Es decir, reafirma que el sistema de partidos guatemalteco es altamente fragmentado.

El distrito con más partidos efectivos fue Quetzaltenango con 7.56, mientras que el distrito con el índice más bajo fue Petén con 4.38. Aunque, como efecto del diseño electoral, hay una tendencia a que en los distritos de mayor tamaño el índice sea más alto, existe una alta fragmentación en distritos pequeños. Esto, como lo resalta Brolo (2013) ocurre en distritos donde se muestra una falta de coordinación entre candidatos y electores.

Manuel Alcántara (2004) enfatiza en que la alta fragmentación afecta las probabilidades de que el partido de gobierno tenga una mayoría sólida en el Organismo Legislativo y pueda tener el suficiente apoyo para gobernar. Argumenta que en estas condiciones, el sistema se hace menos gobernable, dado que existe mayor probabilidad de bloqueos entre el Ejecutivo y el Legislativo, haciendo más difícil alcanzar acuerdos y consensos.

Por otro lado, la volatilidad permite entender el grado de estabilidad y consolidación del sistema de partidos políticos. El distrito con mayor volatilidad fue el Central con 42%. Este comportamiento, aunado al débil arraigo y adhesión de la que gozan los partidos políticos en el sistema, se explica en alguna medida como resultado de la crisis política en medio de la cual se desarrolló el proceso electoral, crisis que afectó y desgastó la imagen de los candidatos de los partidos Lider y Patriota, los cuales fueron los más votados en las elecciones de 2011.

En contraposición, el distrito electoral que menos volatilidad reportó fue el de Petén, departamento de origen de Manuel Baldizón, en donde el partido Lider quedó como el más votado en las cinco elecciones (Poder Ejecutivo, Listado Nacional, diputados distritales, corporaciones municipales como agregado y Parlamento Centroamericano).

En términos generales, la volatilidad ha sido uno de los índices que muestran la débil institucionalización de los partidos políticos. Aunque el comportamiento de este índice ha sido estable (un sistema altamente volátil), Brolo (2013) identifica que las variaciones más altas en el sistema se registran en las elecciones de 1990 y 2003.

4.2 Elección presidencial

4.2.1 Primera vuelta

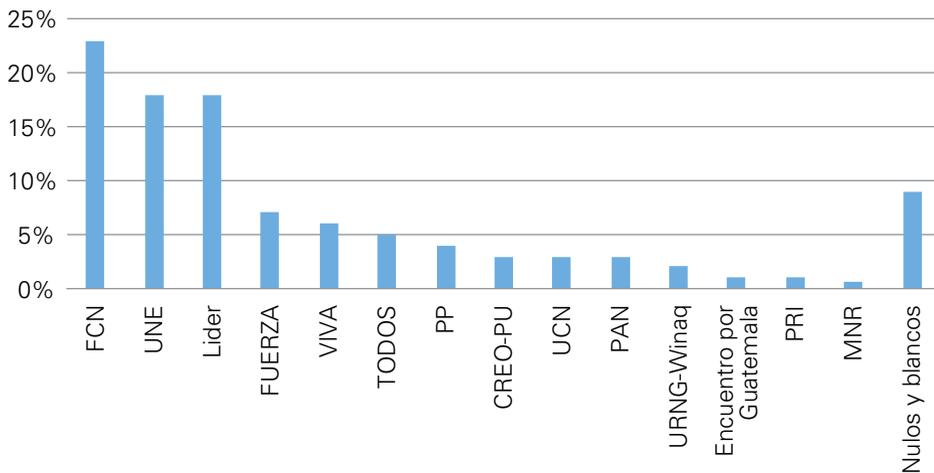
Las características atípicas de estos comicios se evidencian principalmente en los resultados electorales para la elección de Presidente y Vicepresidente. Los votantes asistieron a manifestar su apoyo a un candidato nuevo, un *outsider*, que logró crecer de manera rápida en intención de voto, producto de la crisis política, del desencanto con los candidatos y partidos establecidos, y la expectativa de votar por una candidato diferente y que no perteneciera a, lo que llegó a denominarse, la “vieja política”.

A pesar de que Jimmy Morales, postulado por el Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación), sin experiencia política, a diferencia de sus principales competidores, y no contaba con una plataforma partidaria sólida y cuadros partidarios que respaldaran su candidatura, logró ganar la primera y segunda vuelta electoral.

El segundo lugar en la primera vuelta electoral a nivel presidencial fue disputado, con un resultado muy cerrado, entre Sandra Torres, candidata por la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y el candidato que lideró durante mucho tiempo las encuestas electorales, Manuel Baldizón, del partido Libertad Democrática Renovada (Lider).

El cuarto y quinto lugar en la primera vuelta lo ocuparon candidatos con experiencia política, Alejandro Giammattei y Zury Ríos, que sin contar con estructuras partidarias tan sólidas ni suficiente financiamiento, lograron colocarse, a pesar de las complicaciones que presentó la elección, como candidatos oxigenadores en áreas urbanas del país (Ver gráfica 1).

Gráfica 1. Porcentaje de votos obtenido por los partidos en la primera vuelta de la elección de presidente y vicepresidente



Fuente: Resultados electorales 2015. Tribunal Supremo Electoral (TSE).

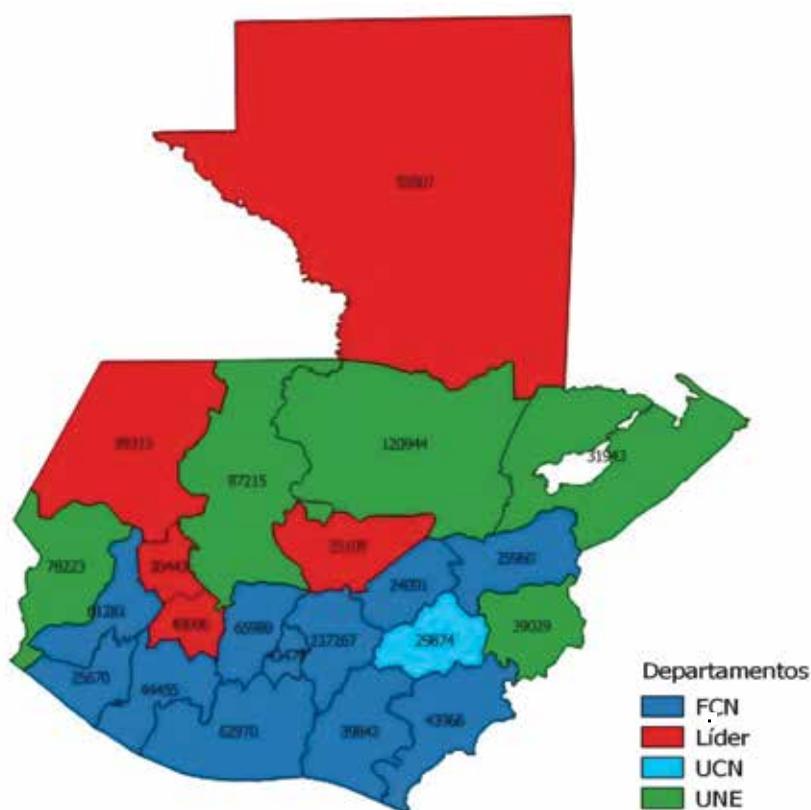
Los votos nulos y en blanco en la primera vuelta, en conjunto, representaron un significativo porcentaje de los votos emitidos, ya que solo tres partidos –Lider, UNE y FCN-Nación–, de los 14 que participaron con binomio presidencial, obtuvieron un porcentaje mayor a la suma de los votos nulos y en blanco.⁷ Por un lado, este comportamiento cuestiona la legitimidad de los partidos y sus candidatos. A la vez,

7 Una de las propuestas de reforma electoral que presentó el Tribunal Supremo Electoral fue que el voto nulo tuviera validez y en aquellas elecciones en donde fuera superior al 50 % de los votos emitidos, la elección se repitiera. Esta propuesta se presentó para atender una demanda social fuertemente sentida, como una alternativa para rechazar a los candidatos que fueron postulados por los partidos políticos y como un mecanismo de oxigenación de las elecciones. La propuesta avanzó y logró ser incluida en la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos aprobada en abril de 2016. Aunque es una reforma novedosa para nuestro sistema se presentan desafíos y obstáculos para su implementación.

evidencia que a pesar de que existe una alta oferta política, el voto de los ciudadanos tiende a concentrarse en pocos partidos, lo cual cuestiona la efectividad de un sistema multipartidista como el guatemalteco; demuestra la débil institucionalización de los partidos, la mala calidad en la oferta política y la inexistencia de vínculos efectivos entre los ciudadanos y los partidos políticos.

A excepción del departamento de Jalapa, en donde el partido UCN obtuvo el primer lugar en la votación presidencial, en el resto de los distritos electorales la tendencia a concentrar el voto en tres partidos políticos se mantuvo (Ver mapa 1).

Mapa 1. Partido con el primer lugar en la elección presidencial por departamento



Fuente: Resultados electorales 2015. Tribunal Supremo Electoral (TSE).

4.2.2 Segunda vuelta

La segunda vuelta electoral la ganó con una amplia diferencia Jimmy Morales. El partido FCN-Nación obtuvo un total de 1.152,394 votos, mientras que la UNE obtuvo 948,809. Uno de los principales desafíos para los partidos que participaron en el balotaje fue conseguir que los más de 5 millones de votantes, que asistieron en la

primera vuelta, asistieran nuevamente a las urnas, y de igual manera convencer a los 2.70 millones de electores que votaron por otros partidos en la primera vuelta, emitieran su voto a favor de algunas de las dos opciones.

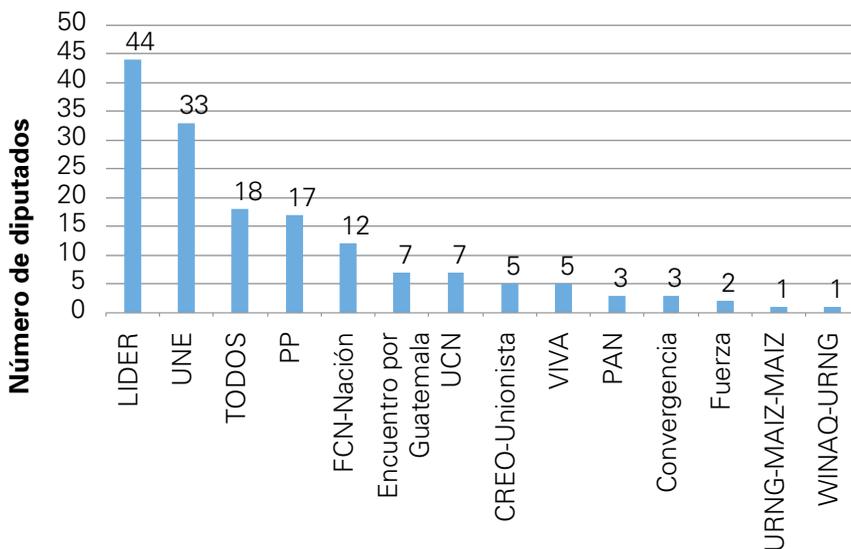
Sandra Torres no logró revertir la tendencia del voto y en medio de un contexto bastante adverso, en donde su partido y candidatura encuadraban en lo que se denominó como “vieja política”, Morales aprovechó y logró atraer, no solo a bases partidarias a nivel local y departamental, sino también a un importante número de votantes capitalinos a las urnas electorales.

4.3 Elección legislativa

El Congreso de la República se integra con 158 diputados, de los cuales se eligen a 127 diputados por 23 distritos electorales y 31 legisladores por lista nacional. El Congreso quedó integrado por representantes de 14 partidos políticos –cuatro de ellos alcanzaron representación por medio de alianzas electorales–, sin que ningún bloque lograra una mayoría en el Congreso.

Cinco partidos políticos concentraron el 78% de los escaños, siendo ellos: Lider, UNE, Todos, PP y FCN-Nación. El restante 22% de las curules quedó distribuido entre nueve partidos políticos: Encuentro por Guatemala, UCN, Creo-Unionista, Viva, PAN, Convergencia, Fuerza, URNG y URNG-Winaq. Ver gráfica 2.

Gráfica 2. Número de escaños obtenidos por los partidos políticos en la elección legislativa



Fuente: Resultados electorales 2015. Tribunal Supremo Electoral (TSE).

4.4 Elección de diputados por lista nacional y distrital

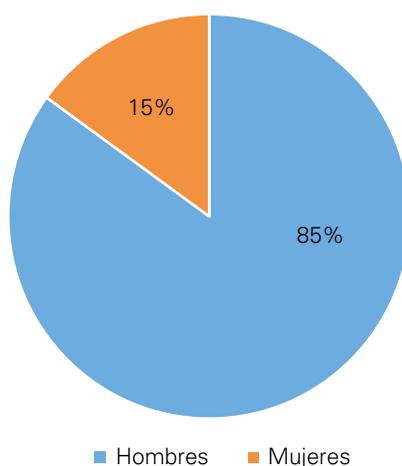
Al analizar los resultados por tipo de elección se evidencia que en la de diputados por lista nacional participaron dieciocho partidos políticos y dos coaliciones electorales. Los resultados dan una concentración del 67% de los 31 escaños disputados en cinco partidos políticos (Lider, UNE, PP, Todos, Creo-Unionista). El restante 33% de las curules está distribuido en los otros siete partidos políticos que obtuvieron representación legislativa en esta elección.

A nivel de la elección de diputados distritales el partido Lider, con 37 diputados; la UNE, con 28; el PP, con 14; Todos, con 15 y FCN-Nación, con nueve diputados, concentraron el 80% del total. El restante 20% quedó distribuido entre diez partidos políticos (Creo-Unionista, EG, Viva, PAN, Fuerza, UCN, Convergencia, Winaq-URNG, URNG-Maíz).

Los votos nulos y en blanco han representado porcentajes significativos de votos en las elecciones a diputados al Congreso de la República, al extremo que en la elección de diputados por lista nacional solo Lider obtuvo más votos que la suma de los votos nulos y blancos. En el caso de la elección por diputados distritales, Lider y la UNE obtuvieron más votos.

En relación a la distribución por género y edad, los datos muestran que 134 de los diputados electos son hombres y 24 son mujeres. En total se registran que 23 de los diputados son jóvenes⁸ (ocho son mujeres y 15 son hombres). Estos datos muestran la baja representación de las mujeres y los jóvenes en el Congreso de la República. Ver gráfica 3.

Gráfica 3. Distribución por género de los diputados al Congreso de la República



Fuente: Elaboración con información del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

8 Se considerará joven a la persona menor a 35 años.

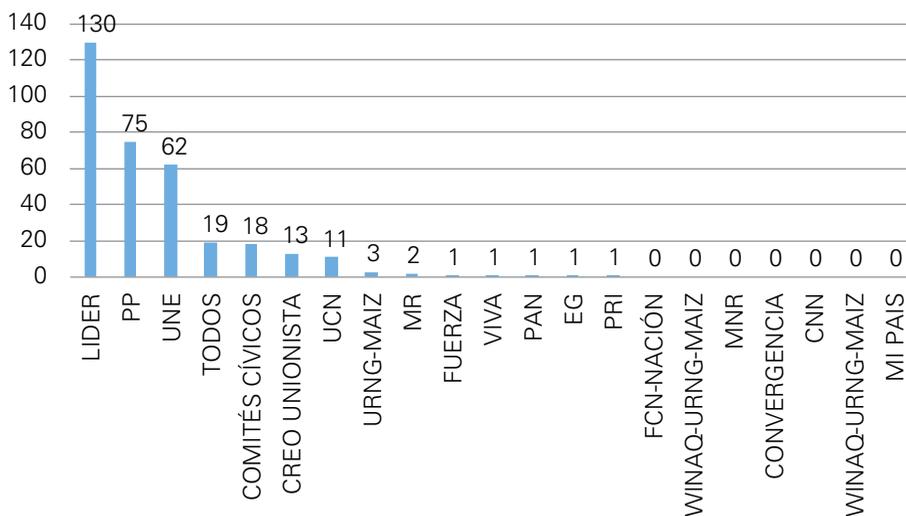
La conformación del Congreso de la República y la distribución de los bloques parlamentarios que resultó de la elección se desconfiguró rápidamente, incluso antes de iniciar la Octava Legislatura. Esto al extremo que entre el período de la elección, el 6 de septiembre de 2015, y la toma de posesión el 14 de enero de 2016, más del 35% de los diputados ya había cambiado de bloque legislativo. El transfuguismo se intensificó como resultado del derrumbe de los partidos Lider y el PP, principales agrupaciones afectadas por la crisis política.

Según Borge y Asociados (2016) el 46.4% de los guatemaltecos no tiene confianza en el Congreso de la República y un 33.2% manifiesta tener poca confianza. Esta situación es crítica cuando el 69.5% de los entrevistados indica que asistiría a manifestar para pedir una depuración de este organismo del Estado. La depuración fue una de las principales demandas expresadas en las manifestaciones que se desarrollaron durante la crisis política, reafirmando la poca credibilidad y representatividad de los diputados.

4.5 Elecciones de corporaciones municipales

En las elecciones de 2015 se eligieron 338 alcaldes y sus respectivas corporaciones municipales. Los resultados muestran, al igual que en procesos pasados, una alta concentración del voto en pocos partidos políticos. El 91.72% de las alcaldías fueron ganadas por seis partidos políticos, siendo estos Lider, UNE, PP, Todos, Creo-Unionista y la UCN. Estas seis agrupaciones, más los 18 Comités Cívicos Electorales (CCE) que ganaron, logran agrupar el 97% de las alcaldías. Los partidos políticos con menor número de alcaldías ganadas son EG, PRI, Viva, PAN y Fuerza (Ver gráfica 4).

Gráfica 4. Número de alcaldías obtenidas por los partidos políticos y los comités cívicos electorales



Fuente: Resultados electorales 2015. Tribunal Supremo Electoral (TSE).

El partido Lider con 130, el PP con 75, y la UNE con 62 alcaldías fueron las tres principales fuerzas políticas en las elecciones a corporación municipal en 2015. La cuarta fuerza política fue Todos –que participó por primera ocasión en una elección– con 19 alcaldías y los Comités Cívicos Electorales –CCE– con 18, fueron la quinta fuerza política. El departamento en el que los CCE ganaron más alcaldías fue Sacatepéquez, con cinco victorias ediles, casi con un tercio de los municipios del Departamento.

Hay dos elementos que llaman la atención en esta elección. El primero es que el partido FCN-Nación no ganó ninguna alcaldía. Es la primera ocasión en la cual el partido que gana la primera vuelta en la elección presidencial no logra ganar alcaldías. Por otro lado, en contraposición, el PP tuvo un destacado desempeño en la elección municipal pero no en la elección presidencial, siendo en ese momento el partido de gobierno, pero institucionalmente afectado por la crisis política.

La configuración partidaria que resultó del proceso electoral, al igual que sucedió con la representación en el Congreso de la República, se desconfiguró casi inmediatamente después de la elección, como producto del desmoronamiento de varias organizaciones políticas. Este es un indicador más de la fragilidad del sistema de partidos en Guatemala. En la dimensión territorial local, en el sistema de partidos priman lógicas clientelares y caudillistas que deben ser estudiadas a profundidad, para poder explicar de mejor manera el transfuguismo municipal.

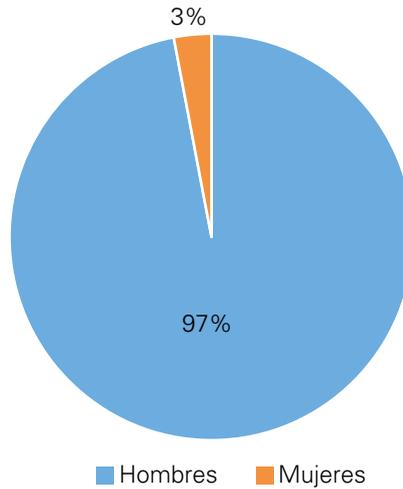
Por diversos motivos –la mayoría de conflictividad electoral– el 25 de octubre se repitieron las elecciones municipales en once municipios: Morazán, El Progreso; Pueblo Nuevo Viñas, Santa Rosa; Santa Clara La Laguna y Santa Catarina Palopó, Sololá; San Francisco Zapotitlán, San Antonio Suchitepéquez y San José El Ídolo, Suchitepéquez; Malacatán, San Marcos; Joyabaj, Quiché; Santa Catarina Mita y Conguaco, Jutiapa.⁹

Según Duarte (2015) los resultados muestran que únicamente 98 alcaldes fueron reelectos. Es decir, en el 71% de los municipios no se reeligió el alcalde municipal (TSE, 2015).

Por otro lado, fueron electas tan solo diez mujeres como alcaldesas de 338 corporaciones municipales. Cinco de ellas fueron por el partido Lider, tres por la UNE, una por el PP y una por un CCE. En el caso de jóvenes, al igual que para las mujeres, se evidencia una baja representación. Ya que solo 26 alcaldes electos son jóvenes, siendo de ellos una mujer y 25 hombres (ver gráfica 5).

9 El artículo 235 de la LEPP establece que para las elecciones de corporaciones municipales se puede declarar la nulidad de la elección si más de un tercio de las Juntas Receptoras de Votos sufrieran actos de destrucción o sabotaje.

Gráfica 5. Total de alcaldes electos por género



Fuente: Resultados electorales. Tribunal Supremo Electoral (TSE).

4.6 Elección del Parlamento Centroamericano

En las elecciones generales se eligieron 20 diputados, titulares y suplentes, para representar a Guatemala en el Parlamento Centroamericano (Parlacen). En la elección participaron 16 partidos políticos y dos coaliciones electorales. De ellos, solamente diez partidos obtuvieron representación. La distribución de los votos y escaños evidencia, nuevamente, una alta concentración de los votos en pocos partidos.

El 45% de las curules asignadas, es decir nueve escaños, fue obtenido por dos partidos políticos (Lider y UNE). Por otro lado, ocho partidos minoritarios se repartieron el restante 65% de las curules asignadas al Parlacen, siendo estos los partidos PP, Todos, Creo-Unionista, URNG-Maíz, EG, Viva, FCN-Nación y UCN.

En esta elección, como ha sucedido en anteriores, se registró el mayor número de votos nulos y en blanco de todo el proceso electoral. La suma de los votos nulos y blancos se constituye en “la primera fuerza política”, es decir, ningún partido obtuvo más votos que la suma de los blancos y nulos (Ver cuadro 3).

Estos resultados evidencian el poco interés y la desinformación que los ciudadanos tienen respecto de esta elección, elementos que sumados a la crisis política que afectó el proceso electoral, influyeron en el desinterés, la apatía y el rechazo que se deja entrever con el comportamiento del votante.

Cuadro 3
Diputados y votos obtenidos por los partidos políticos
en la elección de representantes al Parlacen

Partido	Diputados al Parlamento Centroamericano	Porcentaje de votos obtenidos por partido político
Lider	5	18.89
UNE	4	16.29
Todos	2	10.78
FCN-Nación	2	9.55
PP	2	8.29
Creo-Unionista	1	6.00
Viva	1	5.45
UCN	1	4.16
URNG-Maíz	1	4.14
Encuentro por Guatemala	1	3.92
Convergencia	0	3.69
PAN	0	3.19
Fuerza	0	2.30
PRI	0	1.18
MNR	0	0.98
MR	0	0.97
CNN	0	0.23
Total	20	100.00

Fuente: resultados electorales 2015. Tribunal Supremo Electoral (TSE).

4.7 Desempeño de las principales fuerzas políticas en el proceso electoral

El desempeño electoral de los partidos políticos es efectivo al momento en que estos logran votos que les permiten obtener representación en los diferentes tipos de elección. El comportamiento electoral, en términos generales, para todas las elecciones, fue muy concentrado. Es decir, pocas organizaciones políticas agrupan la mayor cantidad de votos y puestos de representación. En algunos casos, esto es resultado de los efectos mayoritarios que generan varios elementos de nuestro sistema electoral, como la magnitud de los distritos y la fórmula electoral, entre otros.

Sin embargo, un indicador que permite identificar la fortaleza electoral de las organizaciones políticas es el lugar que ocuparon en cada tipo de elección, en función de los votos que obtuvieron en cada distrito electoral. En este sentido, se clasifica a los partidos con el mayor número de votos, en cada elección, como la primera fuerza

partidaria, al partido con la segunda cantidad de votos como la segunda fuerza partidaria, y así sucesivamente, hasta llegar al partido con la quinta mayor cantidad de votos, que consecuentemente es la quinta fuerza partidaria (Ver cuadro 4).

Cuadro 4
Primeras fuerzas partidarias por distrito electoral y tipo de elección

Distrito	Elección Presidencial	Listado Nacional	Diputados Distritales	Corporación Municipal	Parlacen
Distrito Central	FCN-Nación	Encuentro por Guatemala	Encuentro por Guatemala	Creo-Unionista	Viva
Alta Verapaz	UNE	Lider	Lider	Lider	UNE
Baja Verapaz	Lider	Lider	Lider	Lider	Lider
Chimaltenango	FCN-Nación	Lider	UNE	Todos	Viva
Chiquimula	UNE	Lider	PP	Lider	Lider
El Progreso	FCN-Nación	Lider	PP	PP	Lider
Escuintla	FCN-Nación	UNE	UNE	Lider	UNE
Guatemala	FCN-Nación	FCN-Nación	FCN-Nación	Lider	FCN-Nación
Huehuetenango	Lider	Lider	Lider	Lider	Lider
Izabal	UNE	UNE	UNE	Lider	UNE
Jalapa	UCN	UCN	UCN	UCN	UCN
Jutiapa	FCN-Nación	Lider	Lider	Lider	Lider
Petén	Lider	Lider	Lider	Lider	Lider
Quetzaltenango	FCN-Nación	Lider	Lider	Lider	Lider
Quiché	UNE	Lider	Lider	Lider	Lider
Retalhuleu	FCN-Nación	Lider	Lider	Lider	Lider
Sacatepéquez	FCN-Nación	Todos	Todos	Lider	Todos
San Marcos	UNE	Lider	Lider	Lider	UNE
Santa Rosa	FCN-Nación	Lider	PP	PP	Lider
Sololá	Lider	Lider	Lider	Lider	Lider
Suchitepéquez	FCN-Nación	Lider	Lider	Lider	UNE
Totonicapán	Lider	Lider	Lider	Lider	Lider
Zacapa	FCN-Nación	Todos	Todos	Lider	Todos

Fuente: Resultados electorales 2015. Tribunal Supremo Electoral (TSE).

El cuadro general de fuerzas partidarias por tipo de elección es muy claro al evidenciar que el partido Lider tuvo un desempeño importante en cuatro de los cinco tipos de elección. La tendencia de este partido como primera fuerza política cambia en la elección presidencial, en la que el partido FCN-Nación logró posicionarse en el primer lugar en 12 de los 23 distritos electorales. Lider y la UNE ganaron cinco distritos cada uno y la UCN ganó en el distrito de Jalapa.

En el Distrito Central ninguno de los partidos mayoritarios (Lider y UNE), logró ser la primera fuerza política. En el caso de la elección a Presidente, fue FCN-Nación el que encabezó la votación; por su parte, EG logró ganar la elección de diputados por lista nacional y distrital. Para la elección de corporaciones municipales fue la alianza partidaria Creo-Unionista la que ocupó el primer lugar. La elección para diputados al Parlacen fue encabezada por el partido Viva.

El Distrito Central y Jalapa son los únicos distritos en donde se rompe con la hegemonía de las fuerzas políticas mayoritarias. En el resto de distritos es abrumador el dominio de Lider, seguido en algunos por la UNE, y en otros de manera muy lejana por algunos partidos que en pocos casos lograron un primer lugar, tales como Todos y el PP.

4.7.1 Las tres fuerzas políticas mayoritarias

El partido Lider se constituyó en la primera fuerza política del proceso electoral. El partido encabezó 16 de los 23 distritos electorales en la elección de diputados por lista nacional, 13 distritos en la elección a diputados distritales, 19 en las corporaciones municipales y, nuevamente, en 13 distritos encabezó los resultados para la elección de diputados al Parlacen (Ver cuadro 5).

Cuadro 5
Lider: Desempeño de su fuerza partidaria, por distritos

	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta
Presidente	5	10	6	1	0
Diputados por listado nacional	16	4	2	0	0
Diputados distritales	13	7	1	1	0
Corporación municipal	19	2	2	0	0
Parlamento Centroamericano	13	5	4	0	0

Fuente: Resultados electorales 2015. Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Lider obtuvo la mayoría de los primeros lugares en todas las elecciones, a excepción de la presidencial. En esta solamente ocupó el primer lugar en cinco distritos. En diez distritos se posicionó como la segunda fuerza partidaria, y en seis como la tercera. Este es uno de los resultados más llamativos de este proceso electoral. La consistencia del apoyo recibido por el partido se logró en todas las elecciones, menos en la presidencial, fenómeno que se puede explicar como efecto de la crisis política, **el impacto en redes sociales del hashtag #NoTeToca**, las sanciones emitidas por el TSE por exceder el techo de gastos de campaña, y la animadversión y el rechazo que generó el candidato a presidente Manuel Baldizón, a pesar de que durante mucho tiempo encabezó la mayoría de encuestas electorales.

Por su parte, la UNE consolidó su desempeño electoral en gran parte del territorio nacional, ubicándose como la segunda fuerza política en varios distritos y tipos de elección. El partido obtuvo para la elección presidencial el segundo lugar en siete distritos electorales; en once distritos para la elección de diputados por lista nacional; en nueve para la elección de diputados distritales. De igual manera, fue en once distritos electorales la segunda fuerza política en la elección de corporación municipal y en nueve distritos encabezó la elección de diputados al Parlacen (Ver cuadro 6). Hay que resaltar que la UNE ha logrado, en las últimas tres elecciones, un voto constante que le ha permitido estar entre las primeras fuerzas políticas.

Cuadro 6
UNE: Desempeño de su fuerza partidaria, por distritos

	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta
Presidente	5	7	8	3	0
Diputados por listado nacional	2	11	5	1	3
Diputados distritales	2	9	8	1	2
Corporación municipal	0	11	7	4	0
Parlamento Centroamericano	5	9	5	3	0

Fuente: Resultados electorales 2015. Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Por otro lado, el partido FCN-Nación logró un desempeño electoral destacable en la elección para presidente y vicepresidente. Es en esta en la que ocupa el primer lugar en 12 distritos electorales. En el resto de elecciones el partido tiene un desempeño muy pobre. Incluso, en muchas apenas logró el quinto lugar en el distrito (Ver cuadro 7).

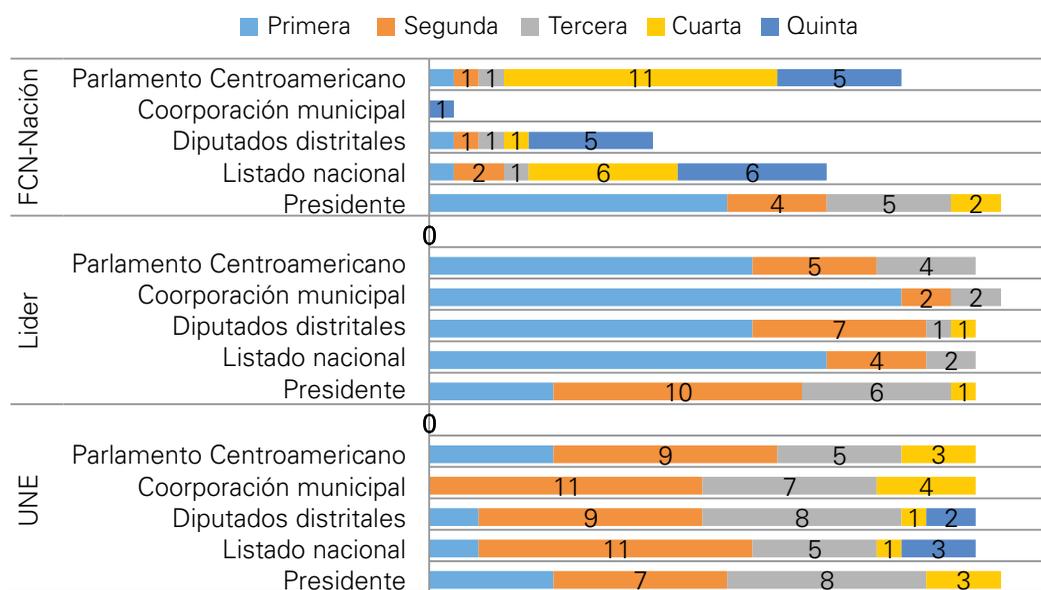
Cuadro 7
Desempeño de la fuerza partidaria de FCN-Nación, por distritos

	Primera	Segunda	Tercera	Cuarta	Quinta
Presidente	12	4	5	2	0
Diputados por listado nacional	1	2	1	6	6
Diputados distritales	1	1	1	1	5
Corporación municipal	0	0	0	0	1
Parlamento Centroamericano	1	1	1	11	5

Fuente: Resultados electorales 2015. Tribunal Supremo Electoral (TSE).

En la gráfica 6 puede apreciarse comparativamente el desempeño de las principales fuerzas partidarias en las elecciones 2015.

Gráfica 6. Desempeño de las tres fuerzas políticas mayoritarias, por tipo de elección



Fuente: Resultados electorales 2015. Tribunal Supremo Electoral (TSE).

4.8 Las candidaturas: un análisis descriptivo de la inclusión

El sistema de partidos políticos se caracteriza por una escasa participación de actores históricamente excluidos como las mujeres, los jóvenes y los pueblos indígenas. A continuación se elabora un análisis descriptivo de las postulaciones que presentaron los partidos políticos, utilizando criterios de género y etarios para clasificar la información.

4.8.1 Postulación de mujeres

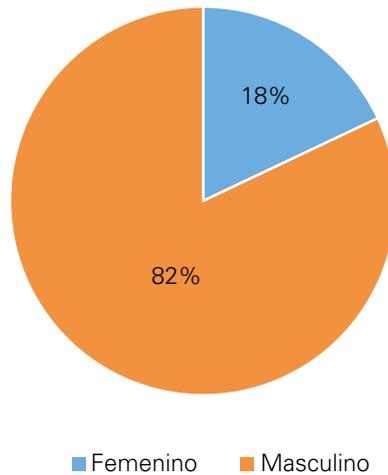
La postulación de mujeres a puestos de elección pública es baja. En promedio, los partidos políticos postulan a una mujer por cada cuatro hombres. Esta relación asimétrica y desigual está presente en todos los partidos políticos. El cuadro 8 y la gráfica 7 permiten apreciar esta situación.

Cuadro 8
Número de mujeres y hombres postulados en los cinco tipos de elección

Tipo de elección	Mujeres	Hombres
Presidente	2	12
Vicepresidente	0	14
Diputados por Lista Nacional	61	193
Diputados Distritales	348	999
Diputados al Parlamento Centroamericano	91	137
Corporaciones Municipales	4,049	19,886
Total	4,551	21,241

Fuente: Elaboración con información del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Gráfica 7. Porcentaje de hombres y mujeres postuladas por los partidos políticos



Fuente: Elaboración con información del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Los partidos que presentaron menos candidatas a cargos de elección fueron el PP, con el 15.11% de sus postulaciones; Lider, con un 15.20% y el MNR, con un 16.48% de candidatas mujeres. Por otro lado, los partidos que inscribieron un mayor número de mujeres en sus listas de candidatura son la coalición Winaq-URNG Maíz, con 27.62%; Viva, con un 25.68% y EG, con el 23.84% (Ver cuadro 9).

Cuadro 9
Candidatos postulados por los partidos políticos según su género
(sin Presidente y Vicepresidente)

Partido	Total	Mujeres	Porcentaje mujeres	Hombres	Porcentaje hombres
Lider	3,803	578	15.20	3,225	84.80
UNE	3,482	557	16.00	2,925	84.00
PP	3,243	490	15.11	2,753	84.89
Todos	2,308	389	16.85	1,919	83.15
Creo-Unionista	2,117	374	17.67	1,743	82.33
URNG-Maíz	982	162	16.50	820	83.50
Encuentro por Guatemala	365	87	23.84	278	76.16
PRI	747	131	17.54	616	82.46
Viva	1,106	284	25.68	822	74.32
PAN	940	181	19.26	759	80.74
Fuerza	456	96	21.05	360	78.95
FCN-Nación	1,070	195	18.22	875	81.78
UCN	2,200	400	18.18	1,800	81.82
Convergencia	704	160	22.73	544	77.27
Winaq-URNG-Maíz	210	58	27.62	152	72.38
MR	497	82	16.50	415	83.50
CNN	312	69	22.12	243	77.88
Winaq	348	77	22.13	271	77.87
MNR	273	45	16.48	228	83.52
Comités Cívicos	1,058	183	17.30	875	82.70
Totales	26,221	4,598	17.54	21,623	82.46

Fuente: Elaboración con información del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Este comportamiento es necesario analizarlo para identificar las barreras que limitan la participación de las mujeres en la política. Hay barreras en el diseño institucional del sistema electoral y de partidos políticos, así como algunos aspectos relacionados con la dinámica histórica, social, cultural y económica del país. Conocer las barreras institucionales, las prácticas y las dinámicas partidarias, socioeconómicas y culturales permitirá identificar propuestas de reforma que promuevan una mayor participación e inclusión de las mujeres en la política.

El análisis de la elección de diputados distritales muestra una débil presencia de candidatas mujeres en las listas de postulación. Las mujeres representan el 25.83% del total de candidatos para este tipo de elección.

Los distritos en los que participó una menor proporción de candidatas mujeres para el Congreso de la República son Jalapa, Totonicapán, Quiché, Sololá y San Marcos. Por otro lado, los cinco distritos en los que fue postulado un porcentaje mayor

de mujeres son Chimaltenango, El Progreso, Huehuetenango, Distrito Central y Suchitepéquez (Ver cuadro 10).

Algunos de los distritos en donde más mujeres fueron postuladas son de magnitud grande, es decir, son los distritos en donde más diputados se eligen (Huehuetenango y Distrito Central). En estos hay más candidatos y más posibilidades para que los partidos inscriban candidatas mujeres. La diferencia está en la posición dentro del listado en la que son inscritas las candidatas. Regularmente los partidos inscriben a las mujeres en posiciones del listado que tienen pocas posibilidades de obtener representación. Las agrupaciones tienden a adoptar esta práctica para mostrarse como plataformas políticas incluyentes, aunque en la práctica los candidatos con más posibilidades de ganar son los hombres.

Por ello, es importante analizar los datos de las candidaturas en función de la posición relativa que ocupan las mujeres en los listados que inscriben los partidos políticos. Las mujeres que están inscritas en las primeras casillas tienen más probabilidades de ser electas que las mujeres inscritas en las últimas casillas. Otra variable que influye es el partido que las postula. Los partidos más grandes tienen más posibilidades que los pequeños. En ese sentido, una mujer postulada por un partido grande en una de las primeras casillas tiene más probabilidades que una mujer postulada por un partido pequeño en una de las últimas casillas.

Cuadro 10
Porcentaje de mujeres postuladas en listas de candidatos a diputados distritales

Distrito	Total de candidatos	Candidatas	Porcentaje
Jalapa	27	2	7
Totonicapán	37	6	16
Quiché	55	11	20
Sololá	25	5	20
San Marcos	99	20	20
Zacapa	19	4	21
Santa Rosa	32	7	22
Chiquimula	18	4	22
Petén	36	8	22
Alta Verapaz	98	22	22
Sacatepéquez	39	9	23
Retalhuleu	30	7	23
Quetzaltenango	82	20	24
Escuintla	65	16	25
Guatemala	194	54	28

Continúa...

Distrito	Total de candidatos	Candidatas	Porcentaje
Jutiapa	43	12	28
Izabal	28	8	29
Baja Verapaz	17	5	29
Suchitepéquez	54	16	30
Distrito Central	158	48	30
Huehuetenango	128	42	33
El Progreso	6	2	33
Chimaltenango	57	20	35
Totales	1,347	348	26

Fuente: Elaboración con información del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Por otro lado, los partidos que presentaron en términos relativos menos candidatas en la elección de corporación municipal son el MNR, PP, Lider, Mi País y PRI. En contraposición, los partidos que presentaron más candidatas son Creo, Viva, EG, URNG y Winaq (Ver cuadro 11).

De igual manera, hay que considerar que el tamaño de las listas de las corporaciones municipales y el número de municipios en el departamento incide en la cantidad de mujeres que pueden ser postuladas en el distrito por los partidos.

Cuadro 11
Porcentaje de mujeres postuladas por partido político
en la elección de corporaciones municipales

Partido	Total de candidatos	Candidatas	Porcentaje de mujeres
MNR	207	29	14.00
PP	3,087	444	14.40
Lider	3,592	523	14.60
Mi País	60	9	15.00
PRI	634	100	15.80
Todos	2,153	343	15.90
UNE	3,319	527	15.90
Creo-Unionista	1,862	299	16.10
MR	430	71	16.50
URNG-Maíz	941	155	16.50
Comité Cívico	1,058	183	17.30
CNN	249	43	17.30
UCN	2,045	360	17.60
PAN	868	164	18.90

Continúa...

Partido	Total de candidatos	Candidatas	Porcentaje de mujeres
Convergencia	604	121	20.00
Fuerza	325	66	20.30
FCN-Nación	729	169	23.20
Winaq-URNG-Maíz	172	41	23.80
Winaq	287	70	24.40
EG	302	74	24.50
Viva	934	233	24.90
Creo	76	24	31.60
Totales	23,935	4,049	16.90

Fuente: Elaboración con información del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

4.8.2 Postulaciones de jóvenes

A pesar de que la Asamblea General de las Naciones Unidas define a los jóvenes como las personas entre los 15 y 24 años de edad, para efectos de este estudio se considerará como jóvenes a las personas a partir de los 18 años, que es la edad en la cual inicia la ciudadanía, hasta los 35 años de edad, por consideraciones contextuales del ejercicio partidario.

La participación de los jóvenes en la política enfrenta muchos desafíos. Los partidos políticos se caracterizan por ser plataformas muy resistentes y exclusivas, para abrir espacios a los jóvenes del país, a pesar de ser este grupo poblacional uno de los más numerosos en Guatemala.

La participación de los jóvenes en las listas de postulación de los partidos políticos es baja. El 74% de los candidatos es mayor a 35 años y solamente el 26% es menor. Los datos desagregados por género y edad muestran que para el caso de la elección a diputados por lista nacional, fueron postuladas 30 mujeres jóvenes y 56 jóvenes hombres; para la elección de diputados por listados distritales fueron postuladas 145 mujeres y 305 jóvenes hombres y para el caso de las corporaciones municipales se presentaron 1,817 mujeres jóvenes y 4,328 jóvenes hombres (Ver cuadro 12).

Cuadro 12
Número de jóvenes mujeres y hombres postulados en los cinco tipos de elección

Tipo de elección	Mujeres	Hombres
Diputados por Lista Nacional	30	56
Diputados Distritales	145	305
Diputados al Parlamento Centroamericano	31	42
Corporaciones Municipales	1,817	4,328
Total	2,023	4,731

Fuente: Elaboración con información del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Estos resultados muestran que, a pesar de que la desigualdad de género es menor entre jóvenes, aún sigue existiendo una importante disparidad en la postulación de candidatas menores a 35 años. Las mujeres jóvenes enfrentan más desafíos para participar políticamente en los partidos. La elección en donde menor es la brecha de participación entre mujeres y hombres jóvenes es en la elección del Parlacen, en donde las mujeres jóvenes representan el 42% de los candidatos. En el resto de las elecciones el porcentaje no superó el 35%.

En cuanto a candidaturas para corporaciones municipales y diputados distritales, los cinco partidos políticos que más jóvenes mujeres y hombres postularon fueron UNE, Lider, PP, Todos y UCN. En los que, en promedio, los hombres jóvenes representaron el 70% de las candidaturas, mientras que las mujeres jóvenes representaron únicamente un 30%.

Por otro lado, los cinco partidos políticos que menos jóvenes inscribieron en sus listados de candidatos fueron Winaq-URNG-Maíz, CNN, MNR, Winaq y EG. Las candidatas mujeres en estos partidos políticos representan en algunos de ellos hasta un 42%, en el caso de Winaq; URNG, con 37.5% y EG, con 37.96%. En total, son menos candidatos jóvenes, pero dentro de ellos, en términos generales, hay más presencia de mujeres jóvenes (Ver cuadro 13).

Cuadro 13
Candidatos postulados por partidos y distrito según género
(solamente corporaciones municipales y diputados distritales)

Partido	Total	Mujeres	Porcentaje Mujeres	Hombres	Porcentaje Hombres
Lider	726	194	26.72	532	73.28
UNE	772	218	28.24	554	71.76
PP	680	200	29.41	480	70.59
Todos	650	192	29.54	458	70.46
Creo-Unionista	570	156	27.37	414	72.63
URNG-Maíz	236	78	33.05	158	66.95
Encuentro por Guatemala	108	41	37.96	67	62.04
PRI	196	46	23.47	150	76.53
Viva	360	131	36.39	229	63.61
PAN	256	87	33.98	169	66.02
Fuerza	159	40	25.16	119	74.84
FCN-Nación	310	90	29.03	220	70.97
UCN	643	185	28.77	458	71.23
Convergencia	202	71	35.15	131	64.85
Winaq-URNG-Maíz	48	18	37.50	30	62.50
MR	173	44	25.43	129	74.57
CNN	67	22	32.84	45	67.16
MNR	91	29	31.87	62	68.13
Winaq	103	44	42.72	59	57.28
Comités cívicos	245	76	31.02	169	68.98
Total	6,595	1,962	29.75	4,633	70.25

Fuente: Elaboración con información del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Como puede verse en el cuadro 14, los distritos en los que menos candidatos jóvenes fueron postulados son Zacapa, Baja Verapaz, Jalapa y Jutiapa. Por otro lado, los distritos en los que fueron inscritos más jóvenes a candidatos a diputados distritales están Huehuetenango, Quiché, Guatemala, Quetzaltenango y Alta Verapaz. En Huehuetenango los candidatos jóvenes representaron el 43% de las candidaturas inscritas para diputados distritales.

Con respecto al género, las mujeres representan menos de un tercio del total de jóvenes candidatos para diputados distritales. En términos generales, las mujeres postuladas son pocas y las causas podrían estar vinculadas con el tiempo de que ellas disponen para dedicarse a actividades de política partidista. Las mujeres en muchas circunscripciones del país viven en contextos paternalistas y machistas que definen y limitan su participación, relegándolas en muchas ocasiones a papeles domésticos del hogar, entre otros factores.

Cuadro 14
Jóvenes postulados a diputados distritales

Distrito	Total de candidatos	Candidatos jóvenes	Porcentaje
Zacapa	19	2	10.5
Baja Verapaz	17	2	11.8
Jalapa	27	6	22.2
Jutiapa	43	10	23.3
Retalhuleu	30	7	23.3
Sololá	25	6	24.0
Suchitepéquez	54	13	24.1
Izabal	28	7	25.0
Petén	36	10	27.8
Sacatepéquez	39	11	28.2
Totonicapán	37	11	29.7
San Marcos	99	30	30.3
Santa Rosa	32	10	31.3
Escuintla	65	21	32.3
Chiquimula	18	6	33.3
El Progreso	6	2	33.3
Chimaltenango	57	20	35.1
Distrito Central	158	57	36.1
Alta Verapaz	98	37	37.8
Quetzaltenango	82	31	37.8
Guatemala	194	74	38.1
Quiché	55	22	40.0
Huehuetenango	128	55	43.0

Fuente: Elaboración con información del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Evidentemente, los jóvenes y las mujeres, a pesar de que son segmentos históricamente excluidos se desarrollan en contextos e influyen en sus dinámicas variables diferentes. Por ejemplo, la mujer joven se presenta en una doble desventaja frente al hombre joven, en un contexto machista y patriarcal. Esta condición se agudiza la momento de incluir la variable étnica. Ya que la mujer, joven e indígena se enfrentará además a un contexto de discriminación.

Los datos presentados no toman en consideración el efecto que tiene el lugar que ocupan los jóvenes (hombres y mujeres) candidatos en las listas de postulación. Esto quiere decir que no es suficiente incrementar la postulación de las candidaturas

jóvenes, sino que los candidatos (jóvenes mujeres y hombres) ocupen en las listas puestos relevantes y con posibilidades de victoria electoral.

5. Dinámicas en la organización partidaria: centralismo, exclusión y discrecionalidad

La vida organizativa de los partidos políticos está regulada en la Ley Electoral y de Partidos Políticos –LEPP–, especialmente en los artículos del 22 al 50. En estos artículos se regulan los requisitos mínimos para que el partido tenga vigencia y pueda ejercer sus derechos y obligaciones. En estos artículos también se encuentran las reglas que rigen la estructura organizativa del partido, las convocatorias a las asambleas partidarias, la forma en que se integran los diferentes órganos de dirección del partido, y los mecanismos como las normas que se utilizan para tomar las decisiones partidarias.

Para sustentar el análisis se entrevistó a exdiputados, diputados electos para la octava legislatura y dirigentes partidarios. Se buscó determinar cuáles fueron algunos de los criterios que utilizaron en los partidos políticos para definir y seleccionar candidaturas, organizar las asambleas y si emplearon o no recursos de la campaña para el clientelismo¹⁰ en el último proceso electoral. Esto con la finalidad de identificar si se cumple con las normas formales de organización o si, por el contrario, adoptan mecanismos informales que permiten a la dirigencia tener el control de las decisiones en el partido y cumplir con lo estipulado en la LEPP. En esta ocasión, las variables son de tipo cualitativo.

Los partidos deben establecer tres niveles de organización: el municipal, el departamental y el nacional. En cada uno de ellos, la organización partidaria deberá celebrar una asamblea cada dos años. En las asambleas se debe elegir a un comité ejecutivo respectivo por medio de planillas cerradas. La LEPP determina que los comités ejecutivos deberán tomar las decisiones partidarias por mayoría absoluta.

La LEPP exige a los partidos que tenga organización en un mínimo de 50 municipios en todo el país, con 40 afiliados en cada uno de ellos. De igual manera, a nivel departamental, organización en doce departamentos, con presencia en un mínimo de cuatro municipios en cada uno de ellos. Es decir, con un mínimo de 48 municipios distribuidos en los doce departamentos, el partido puede conformar la organización departamental a nivel nacional.

El planteamiento del partido minimalista expuesto por Brolo (2015) muestra un diseño de partido político en donde la mayor cantidad de decisiones se concentran en el menor número de personas. En este sentido, Brolo indica que hay dos reglas que permiten

10 Entendido como el intercambio de bienes y servicios por apoyo político y votos.

concentrar la toma de decisiones del partido. La primera es que a pesar de que la LEPP establece a las asambleas y a los comités ejecutivos como órganos partidarios con distintas atribuciones, las mismas personas pueden integrar ambos órganos. La segunda es que las decisiones en los dos órganos (asambleas y comités) pueden tomarse con una pequeña facción de sus integrantes, ya que solo necesitan los votos de la mitad más uno del cuórum mínimo, no con la mitad más uno del total de sus integrantes.

Este diseño de organización partidaria, en medio de la discrecionalidad que permite la LEPP, configura instituciones políticas débiles, centralistas y excluyentes, que permiten a los dirigentes partidarios tener el control de las decisiones en el establecimiento de la organización municipal y departamental, en la elección de las autoridades partidarias, en la designación de los candidatos y en las decisiones de política pública.

Brolo (2015, p. 8) plantea que, utilizando las dos reglas descritas, un partido que adopte el modelo minimalista puede seguir la mencionada estrategia, a nivel municipal, departamental y nacional, para concentrar la mayor cantidad de decisiones en el menor número de personas.

Brolo (2015, p. 9) desarrolla los requisitos organizativos que la LEPP exige a las organizaciones partidarias. Indica que a nivel municipal, los dirigentes pueden convocar a asambleas con un cuórum mínimo de quince afiliados, de los cuales ocho forman mayoría. Así, los mismos ocho que forman mayoría en la asamblea, más un afiliado adicional, pueden autoelegirse como Comité Ejecutivo Municipal. A su vez, el Comité Ejecutivo Municipal tendría un cuórum mínimo de cinco integrantes, de los cuales tres son suficientes para formar mayoría.

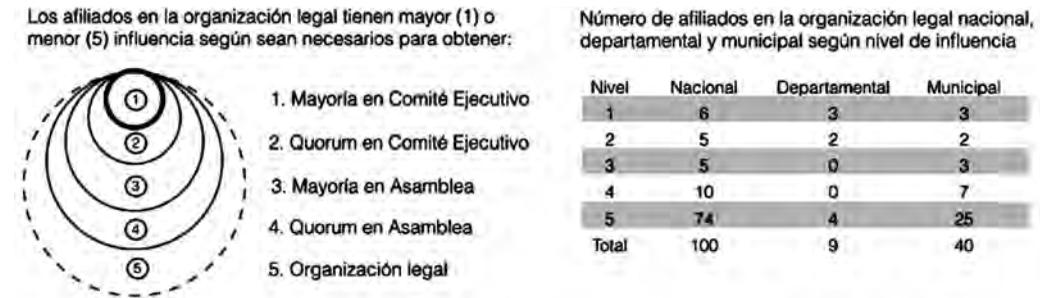
El mismo autor señala que a nivel departamental, de los doce afiliados que forman las mayorías de los cuatro comités ejecutivos municipales, se toman ocho para integrar la Asamblea Departamental. Estos, más un miembro adicional, pueden autoelegirse como Comité Ejecutivo Departamental. De esta manera, el Comité Ejecutivo Departamental tendría un cuórum mínimo de cinco integrantes, de los cuales tres forman mayoría.

La Asamblea Nacional tendría un cuórum mínimo de 26 afiliados, de los cuales catorce forman mayoría. Estos, más seis afiliados adicionales, pueden autoelegirse como Comité Ejecutivo Nacional. De tal manera, el Comité Ejecutivo Nacional tendría un cuórum mínimo de once integrantes, de los cuales seis forman mayoría (Brolo, 2015, pp. 9-10).

Brolo (2015, p. 10) argumenta que la estrategia del partido minimalista hace evidente que las reglas que rigen la organización de los partidos afectan la distribución del poder entre sus miembros. Los afiliados tienen un nivel distinto de influencia en la toma de decisiones según su posición dentro de la organización partidaria. La diferencia se materializa para cada nivel de organización, un afiliado tiene mayor o menor influencia según sea necesario para obtener: mayorías o cuórum en las

asambleas y en los comités, o para inscribir organización legal. La gráfica 8 muestra los distintos niveles de influencia de los afiliados y cuántos afiliados de cada nivel de influencia hay en los diferentes niveles de organización de un partido minimalista.

Gráfica 8. Niveles de influencia de los afiliados y niveles de organización partidaria



Fuente: Brolo (2015, p. 10).

Evidentemente, el planteamiento del partido minimalista de Brolo (2015) es un caso extremo que hace evidentes los altos grados de discrecionalidad permitidos por la LEPP. En la práctica, los partidos tienen una organización ligeramente más grande y dispersa que los mínimos requeridos en la LEPP, principalmente para reducir el riesgo de no cumplir con los requisitos en caso de situaciones imprevistas. Sin embargo, existe evidencia de que los partidos no hacen mayores esfuerzos y mantienen su organización cerca de los mínimos exigidos por la ley, confirmando así, la estrategia del partido minimalista. Según Brolo (2012), los 26 partidos inscritos en el proceso electoral de 2011 en promedio tenían organización vigente en únicamente 48 municipios. En el proceso electoral de 2015, el promedio de organización vigente era de 44 municipios.

5.1 Organización de los partidos que participaron en el proceso electoral 2015

A continuación se presentan datos de la organización municipal y departamental, así como de los afiliados a los partidos políticos que participaron en el proceso electoral del 2015, con el objetivo de evaluar su despliegue territorial y las condiciones en las cuales los afiliados a los partidos ejercen sus derechos en estas organizaciones. Para ello, se utilizarán los criterios de análisis de la estrategia del partido minimalista de Brolo (2015) y los expuestos por Lemus (2012) sobre democracia interna y partido franquicia (Lemus, 2013).

La información sobre los Comités Ejecutivos Municipales –CEM–, los Comités Ejecutivos Departamentales –CED– y los afiliados a los partidos está actualizada al 14 de julio de 2016, un año después del cierre de inscripción de candidatos para el proceso

electoral del 2015. Se consideró oportuno obtener la información haciendo este corte temporal para evaluar la fortaleza de la estructura partidaria, dada la fragilidad y débil institucionalidad de las organizaciones políticas en Guatemala.

El TSE establece cuatro categorías para clasificar la información de la estructura legal registrada de los partidos políticos, para el nivel municipal, departamental y nacional.

- Comités Ejecutivos con período de ejercicio vigente
- Comités Ejecutivos con período de ejercicio vencido
- Comités Ejecutivos desintegrados con período de ejercicio vigente
- Comités Ejecutivos desintegrados con período de ejercicio vencido

La clasificación importa para el involucramiento de los afiliados en la toma de decisiones de los partidos políticos. En la categoría de comités ejecutivos con período de ejercicio vigente, los afiliados tienen más posibilidades de influir en la toma de decisiones, y evidencia el interés del partido por mantener estructura en el municipio o departamento; también indica que los integrantes de sus órganos permanecen en el partido. Situación distinta muestra la categoría de comités ejecutivos desintegrados con período de ejercicio vigente. Aquí, a pesar de que la estructura aún tiene vigencia, algunos integrantes ya no pertenecen al partido. Es decir, el comité está vigente pero sin personas que lo integren, es una estructura inactiva. En estas dos categorías, los afiliados tienen más posibilidades de participar en la toma de decisiones, principalmente las que se toman en las asambleas partidarias, cuando sea convocada por la dirigencia partidaria.

Por otro lado, la categoría de los comités ejecutivos con período vencido evidencia la pérdida de interés de parte de la dirigencia nacional o las dificultades para incorporar al partido un líder que tenga activa la organización a nivel municipal y departamental. En este caso, la dirigencia nacional tiene el derecho de postular candidatos, tanto a nivel municipal y departamental. Según Brolo (2015) bajo la estrategia del partido minimalista, con una organización inscrita y vigente mínima, la dirigencia nacional podría postular hasta el 85 por ciento de los cargos a elección popular del partido (465 de 549). La categoría de comités ejecutivos con período vencido y desintegrados muestra no solo que el partido perdió el interés por la estructura, sino que además, los integrantes de los órganos partidarios ya no están en el partido.

En el sistema de partidos políticos prima la discrecionalidad y la informalidad. En gran medida, los datos de la organización legal inscrita en los partidos resultan ser un requisito y un formalismo que los partidos cumplen para tener vigente su estructura. Detrás del andamiaje organizativo se esconden prácticas centralistas, arbitrarias y discrecionales que afectan el ejercicio del poder en el partido. En este contexto, los partidos, terminan convirtiéndose en maquinarias electorales, que se activan con la cercanía de los procesos electorales y se desactivan una vez concluida la elección.

Los partidos reconocen dos tipos de organización la “legal” y la “formal”. La primera es la que está registrada en el Departamento de Organizaciones Políticas del TSE y sirve para cumplir con los requisitos mínimos exigidos por la LEPP. La segunda, la “formal”, es la que concentra la mayor parte de las actividades partidarias. Es decir, hay dos tipos de reglas en los partidos, las escritas contempladas en la LEPP y las no escritas, dominadas principalmente por la discrecionalidad de las autoridades partidarias.

La discrecionalidad se materializa en las decisiones que toma la dirigencia del partido para inscribir los municipios y departamentos que el partido registrará en el TSE, la elección de sus autoridades, así como la designación y postulación de candidatos, y el resto de actividades partidarias. Los altos niveles de centralización y exclusión, así como la débil institucionalización de las organizaciones políticas son factores propicios para fomentar la discrecionalidad. Para efectos de este estudio se denomina formal a la organización inscrita legalmente en el TSE e informal a la que no está registrada oficialmente.

5.1.1 *Comités Ejecutivos Municipales*

El cuadro 15 muestra la situación de la estructura legal y formal de los partidos políticos que están inscritos en el TSE. Los partidos que tienen más CEM con período de ejercicio vigente son URNG, UNE, Lider, UCN y Creo. Por su parte, los que tienen menor estructura inscrita son UD, Mi País, Viva, Bien y EG.

Cuadro 15
Número de Comités Ejecutivos Municipales (CEM) vigentes, no vigentes, integrados y desintegrados, por partido político

Partidos	CEM con período de ejercicio vigente	CEM con período de ejercicio vencido	CEM desintegrados con período de ejercicio vigente	CEM desintegrados con período de ejercicio vencido	Sin presencia de CEM
CNN	38	10	13	25	248
Bien	14	14	0	36	270
CAFE	36	0	1	0	297
Convergencia	50	7	7	19	251
Creo	57	35	6	33	203
EG	24	25	3	41	241
FCN-Nación	53	13	1	20	247
Fuerza	46	2	7	15	264
Gana	60	75	13	57	129
Lider	87	25	24	32	166

Continúa...

Partidos	CEM con período de ejercicio vigente	CEM con período de ejercicio vencido	CEM desintegrados con período de ejercicio vigente	CEM desintegrados con período de ejercicio vencido	Sin presencia de CEM
Mi País	1	44	0	58	231
MR	8	48	3	69	206
PAN	41	74	15	56	148
PLP	37	64	8	6	219
PP	52	72	33	55	122
PPT	51	0	2	0	281
PRI	49	81	27	28	149
PSG	42	31	9	0	252
Todos	45	49	7	39	194
UCN	64	48	16	33	173
UD	0	109	0	51	174
UNE	88	51	14	41	140
PPU	52	0	2	0	280
PU	52	40	4	21	217
URNG-Maíz	107	53	12	29	133
Victoria	34	22	8	24	246
Viva	11	44	4	66	209
Winaq	50	11	6	15	252
Total	1,249	1,047	245	869	5,942

Fuente: Elaboración con información del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

El partido político que mayor despliegue territorial ha tenido es el Partido Patriota. De los 334 municipios tiene presencia en 212, aunque 72 de estos estén integrados y con período de ejercicio vencido. Por otro lado, el partido URNG-Maíz cuenta con presencia legal en 201 municipios y es la organización política que cuenta con el mayor número de Comités Ejecutivos Municipales con período de ejercicio vigente.

Únicamente en dos municipios de todo el país no hay organización partidaria registrada en el TSE: Soloma, Huehuetenango y San Bartolomé Jocotenango, Quiché. En el resto de municipios sí se encuentra organización partidaria en alguna de las categorías de CEM vencidos, vigentes, integrados o desintegrados.

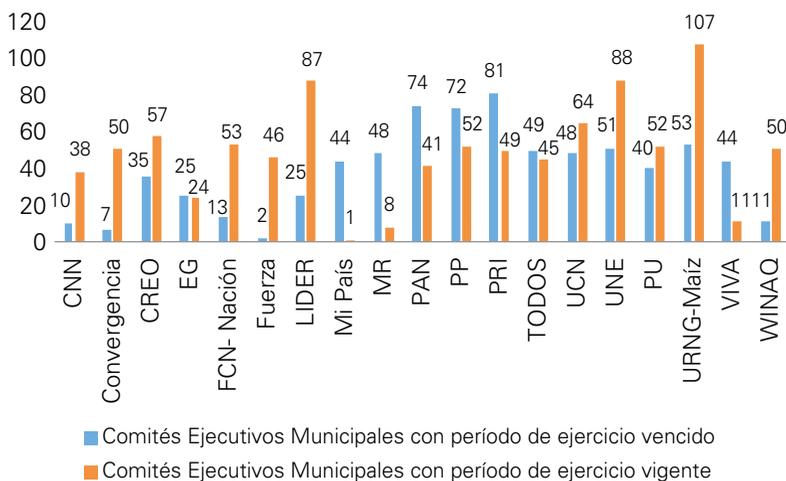
La democracia interna en los partidos se ejercita al momento en que los afiliados a los partidos están, y se sienten, involucrados en las decisiones que se toman. En Guatemala, este ejercicio está relacionado con la estructura legal y vigente que tengan inscrita en el TSE las organizaciones partidarias. La decisión de inscribir o no la estructura partidaria limita seriamente las posibilidades para que los afiliados se involucren en las decisiones.

Como indica Lemus (2013) la decisión de legalizar una organización municipal tiende a estar en las manos del CEN, de manera centralizada y discrecional. Por otro lado, argumenta que no existen criterios definidos para decidir cuáles organizaciones van a ser legales. Regularmente la decisión está muy relacionada con la fortaleza local de los liderazgos del partido, con las posibilidades electorales y con el objetivo de reducir los costos de la organización. Costos que son, frecuentemente, asumidos por los liderazgos locales.

Los partidos argumentan, según Lemus (2013), una serie de costos asociados a la organización legal: 1) costos de las asambleas, 2) costos administrativos, 3) costos de reclutamiento de líderes, y 4) costos de afiliación. El modelo de partido franquicia: enfocado en lo electoral, con un alto nivel de centralización en la toma de decisiones, sobre todo con respecto a las candidaturas y organización; y la estrategia del partido minimalista, configuran un contexto muy adverso para la democracia interna en los partidos políticos.

En la gráfica 9 se puede identificar que la mayoría de los partidos políticos adoptan una estrategia minimalista y su organización partidaria inscrita está alrededor de los requisitos mínimos exigidos en la LEPP, con el objetivo de mantener el partido vigente y desde luego el control sobre las candidaturas y la organización partidaria. Incluso hay casos como los partidos PAN y PP que tienen más CEM vencidos que vigentes.

Gráfica 9. Número de Comités Ejecutivos Municipales con período de ejercicio vigente y con período vencido, por partido político

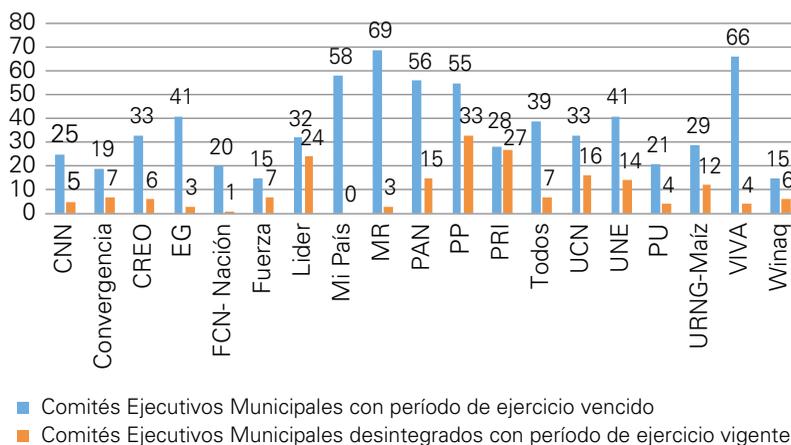


Fuente: Elaboración con información del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

El otro de los aspectos de la organización partidaria que resulta difícil, dada la fragilidad y la debilidad institucional del sistema, es dar seguimiento al recorrido partidario de los liderazgos. El problema se evidencia al momento en que la estructura, vigente o vencida, está desintegrada. Es decir, que las personas que conformaban los

órganos partidarios ya no se encuentran en el partido. La gráfica 10 nos muestra esta situación para el caso de Guatemala.

Gráfica 10. Número de Comités Ejecutivos Municipales desintegrados con periodo de ejercicio vencido y período vigente, por partido político



Fuente: Elaboración con información del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Esta dinámica se ve expresada en el momento en que el partido pierde fuerza e importancia política y los dirigentes migran hacia otra organización política con más expectativas, principalmente electorales. El transfuguismo en el Congreso de la República y en las autoridades municipales es una de las manifestaciones públicas de esta dinámica. En el segundo caso resulta más complicado dar seguimiento a la afiliación partidaria de los alcaldes y miembros de las corporaciones municipales.

5.1.2 Comités Ejecutivos Departamentales

La LEPP exige que los partidos tengan inscrita y vigente su estructura organizativa en un mínimo de 50 municipios y 12 departamentos. En la sección anterior se mostró la situación partidaria a nivel municipal. A continuación se presentan cuadros y gráficas que muestran la estructura a nivel de departamentos de los partidos que están inscritos en el TSE.

Las Asambleas Departamentales –AD– y los Comités Ejecutivos Departamentales –CED– se conforman con las mismas dinámicas y prácticas centralistas, excluyentes y discrecionales, en el marco de la tipología del partido franquicia y la estrategia del partido minimalista. La dirigencia nacional tiene el control y la decisión para establecer en cuáles departamentos tiene organización partidaria.

Los partidos políticos regularmente inscriben organización departamental alrededor de los mínimos exigidos por la LEPP. Son pocos, el caso de Lider es el más ilustrativo, de una organización partidaria que supera significativamente el mínimo de la LEPP.

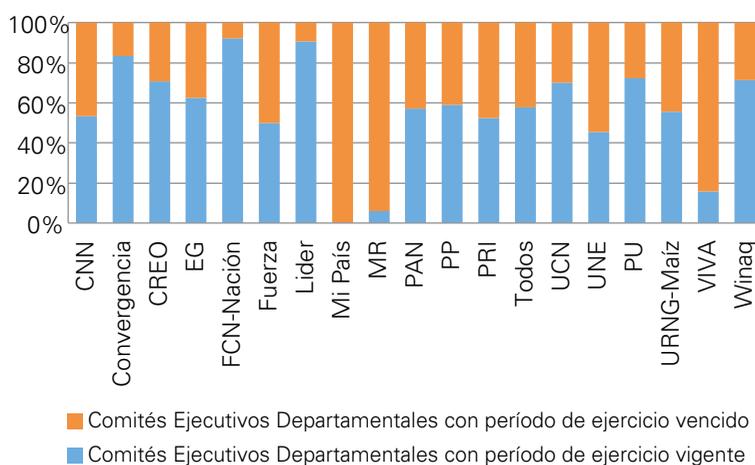
Por otro lado, hay casos en los que el partido tiene casi una nula organización partidaria, siendo Viva, MR y Fuerza los casos más ejemplares. En la gráfica 11 se muestra el número de CED vigentes y vencidos para los partidos políticos.

En algunas situaciones, la débil institucionalidad se explica por el deseo de tener el control de las decisiones en las estructuras partidarias, principalmente las candidaturas a diputados al Congreso de la República, que es competencia de las AD. A mayor organización departamental inscrita, menor será el número de diputados que serán postulados por la dirigencia nacional, y viceversa. El estatus legal del CED está relacionado con las posibilidades para que los afiliados a nivel departamental estén involucradas en la elección de las autoridades partidarias y en la postulación de los diputados.

Al igual que para el caso de los CEM, los afiliados ven limitadas sus posibilidades para ejercer sus derechos y estar involucrados en las decisiones. Los CED vigentes e integrados son los espacios institucionales que aumentan las posibilidades de los afiliados. Caso contrario, sucede con los CED vencidos y desintegrados.

Los afiliados enfrentan dificultades al momento en que la estructura partidaria está en situación vencida o se encuentra desintegrada. De igual manera, los afiliados ven limitada su participación con las prácticas centralistas, excluyentes y discrecionales de los dirigentes para realizar la convocatoria a AD y conformar los CED. Estas características se ven con mayor intensidad en los momentos electorales, ya que los partidos tienen la urgencia de cumplir con los requisitos legales estipulados en la LEPP, y poder tener derecho a participar en la elección.

Gráfica 11. Porcentaje de Comités Ejecutivos Departamentales con período de ejercicio vigente y período vencido, por partido



Fuente: Elaboración con información del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Aquellos CED vigentes y que celebren sus asambleas ordinarias y extraordinarias de postulación son espacios en donde los afiliados tienen mayores posibilidades de incidir en la elección de autoridades o la designación de candidatos. No obstante, bajo la estrategia del partido minimalista, muchos de los afiliados quedan fuera de las decisiones, debido a que los dirigentes manejan de manera discrecional los cuórum mínimos y las mayorías para tomar las decisiones en las AD y en los CED. El cuadro 16 muestra el panorama a nivel nacional de todos los partidos que participaron en las elecciones 2015, en lo que se refiere a su organización a nivel departamental.

Cuadro 16
Número de Comités Ejecutivos Departamentales –CED– por partido político

Partido Político	Sin presencia de CED	CED integrados con período de ejercicio vigente	CED integrados con período de ejercicio vencido	CED desintegrados con período de ejercicio vigente	CED desintegrados con período de ejercicio vencido	Sin suficientes Comités Ejecutivos municipales para formar CED
CNN	7	4	5	4	2	0
Convergencia	7	8	2	2	0	1
Creo	4	10	0	2	5	1
EG	5	10	4	0	2	1
FCN-Nación	5	10	0	2	1	4
Fuerza	10	0	1	1	0	0
Lider	1	7	2	12	0	0
Mi País	3	0	13	0	5	1
MR	5	1	12	0	4	0
PAN	1	7	4	5	5	0
PP	0	5	3	8	6	0
PRI	1	5	1	6	9	0
Todos	3	6	3	5	5	0
UCN	2	10	2	4	4	0
UNE	0	9	1	1	11	0
PU	3	10	1	3	4	1
URNG-Maíz	3	7	6	3	2	1
Viva	2	3	9	0	7	1
Winaq	8	10	0	0	4	0
Total	70	122	69	58	76	11

Fuente: Elaboración con información del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

5.2 Democracia interna y afiliados a los partidos políticos

En un esfuerzo por medir la democracia interna en los partidos políticos guatemaltecos, Jonatán Lemus (2012, p. 3) utiliza los criterios establecidos por Susan Scarrow (2005). En este sentido, se plantea que los tres niveles que deben ser evaluados para medir la democracia interna son: la centralización, que mide cuál de los diferentes niveles (municipal, departamental o nacional, en el caso guatemalteco) tiene mayor poder de decisión dentro del partido; el nivel de exclusividad, que examina las dinámicas dentro de los comités, y el nivel de la institucionalización de la organización partidaria, que incluye la existencia de reglas claras para la elección de candidatos y la capacidad del partido para aplicar sus disposiciones dentro de su organización (Lemus, 2012).

El problema con la centralización en la toma de decisiones planteado por Lemus (2012) es recurrente en aquellos lugares donde existe organización no inscrita. Esto lo reafirmaron los dirigentes entrevistados de Todos y Lider. El primero aseguró que es el CEN el encargado de la postulación de candidatos en dichos lugares. El partido está convencido de que, de no llegarse a consensos por medio de una asamblea local, no hay compromisos por parte de los representantes locales, por lo que las decisiones son casuísticas y temporales.

El recurso humano utilizado por el partido Todos es aportado por el candidato, pero puede que no tenga apego al partido, lo que hace redundar en prácticas personalistas (comunicación personal, 24 de junio de 2016). Lider indicó que “es un verdadero problema”, ya que, por el mismo descontrol que se tiene con las organizaciones formales, muchos potenciales candidatos se pelean por el espacio, por lo que la dirigencia central de los partidos termina escogiendo al “menos peor” y a aquel que tenga mayores posibilidades de financiarse (comunicación personal, 31 de mayo de 2016). Por su parte, EG aseguró que se ocupan de que los líderes locales de las estructuras formales comulguen con la ideología del partido, que su actuar dentro de la agrupación política sea aceptable y que estén comprometidos con el proyecto (comunicación personal, 25 de mayo de 2016). Sin embargo, no se especificó en cómo se aseguraban el cumplimiento de cada una de estos objetivos, lo que podría evidenciar una falta de control sistematizado.

Dentro de la centralización, según los hallazgos de Lemus (2012), “los partidos guatemaltecos hacen esfuerzos para reclutar líderes comunitarios que estén interesados en crear la organización del partido a nivel municipal y departamental” (p. 6). En esta ocasión, según la mayoría de entrevistados, se confirmó que el criterio más común que utilizan los partidos para definir y seleccionar las candidaturas es que los secretarios departamentales y municipales sean el principal líder local (EG, Lider, Todos), ya que este se encarga de atraer el apoyo social que finalmente deberá constituirse en el caudal electoral.

Sin embargo, esto no siempre se logra, ya que la competencia por el reclutamiento de estas figuras entre los partidos políticos es muy alta debido al costo que les genera no contar con el recurso humano suficiente (EG y Lider). Posteriormente, en la mayoría de caos, el dirigente local se constituye como el candidato y es quien debe encargarse del financiamiento de su candidatura, ya sea a título personal o siendo el encargado de buscar y afianzarse de los fondos necesarios.

Dentro de algunas de las distinciones identificadas, el partido Todos hizo énfasis en el aspecto ideológico, el cual es “el primer filtro” para seleccionar candidatos en dicha agrupación política (comunicación personal, 24 de junio de 2016). Por ser las de 2015 las primeras elecciones en las que este partido participó, se permitió que los Comités Ejecutivos Municipales (CEM) y los Comités Ejecutivos Departamentales (CED) eligieran a sus candidatos durante sus asambleas. Los funcionarios entrevistados

también coincidieron en que no hubo cobros por casillas, porque las campañas fueron autofinanciadas por los candidatos (Convergencia, EG, Lider, Todos).

Por su parte, el dirigente entrevistado del partido Convergencia aseguró que la selección de sus candidatos se realizó por consenso colectivo, por medio de consultas horizontales (como mecanismo de democracia interna) tomando en cuenta que estos fueran afines a la ideología de izquierda (comunicación personal, 27 de mayo de 2016). En el caso del partido Lider, el entrevistado indicó que no existen criterios estandarizados para definir las candidaturas, pero que la militancia y el trabajo que se ha realizado a lo interno del partido tienen mucho peso. Hasta cierto punto, es un tipo de meritocracia (comunicación personal, 31 de mayo de 2016).

Entre los mecanismos más comunes que los entrevistados indicaron que existen dentro de sus respectivos partidos para promover la participación de grupos minoritarios (mujeres, jóvenes e indígenas) se encuentran la militancia y el reconocimiento al trabajo a lo interno del partido, lo que da paso a una especie de meritocracia (Lider y Todos); cuentan con secretarías específicas (EG) y preparan talleres de inducción para que personas de dichos grupos se interesen en la participación política (Todos). El dirigente partidario de Lider indicó que, a lo interno del partido, no existía tal cosa, ya que fue el único candidato joven a quien se le otorgó una casilla ganadora dentro del listado, por lo que lo toma más como una recompensa al trabajo realizado y no como impulso a alguno de los grupos previamente mencionados (comunicación personal, 31 de mayo de 2016).

Por su parte, el dirigente de EG no señaló que dichas secretarías específicas fueran la base de donde surgió alguna figura para representar al grupo durante las elecciones de 2015 (comunicación personal, 25 de mayo de 2016). En el caso de Convergencia, el diputado dijo que contar con este tipo de mecanismos de impulso a la participación política de ciertos sectores es una aspiración del partido y que está dentro de los estatutos, pero que, por ser la de 2015 la primera contienda en la que participaron, la estructura era aún pequeña, por lo que se está trabajando para ampliarla (comunicación personal, 27 de mayo de 2016). En el caso de Todos, se indicó que se realiza primero a nivel interno del partido, por medio de la formación e inducción política, y que posteriormente se hacen convocatorias públicas (comunicación personal, 24 de junio de 2016).

El candidato entrevistado de la UNE (comunicación personal, 29 de junio de 2016) y el funcionario de Todos (comunicación personal, 24 de junio de 2016) reconocieron que es difícil que las personas se acerquen con deseos de participar en los partidos políticos. De igual forma, ambos coincidieron en que no se utiliza ninguno de estos criterios para la definición de candidaturas, ya que se otorgan por el liderazgo demostrado, militancia dentro del partido y la capacidad para desempeñar las funciones.

En este sentido, es importante resaltar, como lo evidencian los resultados de la Encuesta de Opinión Pública Nacional de Borge y Asociados (2016), que los guatemaltecos no confían en las organizaciones partidarias. Los partidos centralizados y poco institucionalizados han sido organizados para cumplir con el objetivo de ser vehículos electorales. Esto ha desprestigiado a los partidos y al ejercicio político partidario. Por ello es necesario el ejercicio de la política, como espacio de acción pública, con principios y valores democráticos apegados a visiones políticas ideológicas que orienten el actuar.

5.2.1 Afiliados

La LEPP exige que los partidos tengan afiliados como mínimo un 0.30 por ciento del número total de empadronados (artículo 19). El partido político puede perder su vigencia si no cumple este requisito y el de la organización municipal y departamental mínima. Como ya se indicó, se requiere un mínimo de 40 afiliados al partido para poder conformar una estructura municipal. Según Lemus (2013), el proceso de afiliación lo realiza el secretario general del partido ante el TSE, que se encarga de depurar las hojas de afiliación para garantizar que las personas inscritas no pertenecen a otra organización política y verificar que los datos sean los correctos.

Según Lemus (2013), la afiliación es uno de los costos que influyen, según dirigentes partidarios, en la decisión de establecer o no estructura partidaria legal y formal. La responsabilidad directa de la afiliación recae en el CEN. Para afiliarse a un partido político, los ciudadanos interesados deben hacerlo a través de la misma organización partidaria. No pueden afiliarse directamente y sin intermediarios en el TSE. De hecho, el proceso de inscripción y validación de los afiliados se realiza en la sede central del TSE, y no en las delegaciones departamentales o subdelegaciones municipales. Las hojas de afiliación solo pueden ser entregadas por el secretario general del partido o un representante legal del partido. Esta dinámica le da el control sobre la inscripción y el número de afiliados al CEN, quien asume en muchos de los casos los costos de los procesos de afiliación partidaria.

Los afiliados a los partidos políticos son, al final del día, un trámite que las organizaciones realizan para cumplir con los requisitos mínimos de la LEPP. No reflejan necesariamente la adhesión y adscripción política de los ciudadanos en los partidos políticos. No existen mecanismos internos que le den vida y sentido democrático al hecho de estar afiliado a un partido político.

El padrón electoral para el proceso electoral de 2015 reportaba un total de 7.571,838 ciudadanos empadronados. Como lo muestra el cuadro 17, únicamente 531,047 se encuentran afiliados a partidos políticos; es decir, 93% no cuentan con afiliación partidaria. Esto puede en principio explicarse por el desprestigio que tienen las organizaciones partidarias, o por el desinterés de la ciudadanía para involucrarse. Ya que en el segundo de los casos, el desinterés existe porque los afiliados no tienen certeza

en participar en las decisiones partidarias. En promedio, un partido político tiene 18,966 afiliados. Número inferior al exigido por la LEPP. Esto significa que hay partidos que tienen muy pocos afiliados, y consecuentemente no tienen su estructura organizativa vigente y no pueden participar en los procesos electorales.

Según la información del TSE, los cinco partidos políticos que tienen más afiliados son la UNE, PP, Lider, PRI y Gana. Por otro lado, las organizaciones partidarias con menos afiliados son CAFE, PPT, Victoria, PU y PSG.

Cuadro 17
Número de afiliados por partido político inscrito en el TSE

Partido político	Total de Afiliados
CNN	11,477
Bien	14,455
CAFE	3,114
Convergencia	11,164
Creo	13,739
EG	16,534
FCN-Nación	16,915
Fuerza	8,130
Gana	27,653
Lider	35,966
Mi País	13,012
MR	15,840
PAN	30,557
PLP	14,443
PP	40,267
PPT	4,026
PPU	9,174
PRI	31,661
PSG	12,742
PU	12,692
Todos	18,836
UCN	24,221
UD	14,760
UNE	66,852
URNG-Maíz	22,385
Victoria	8,535
Viva	15,819
Winaq	16,078
Total	531,047

Fuente: Elaboración con información del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

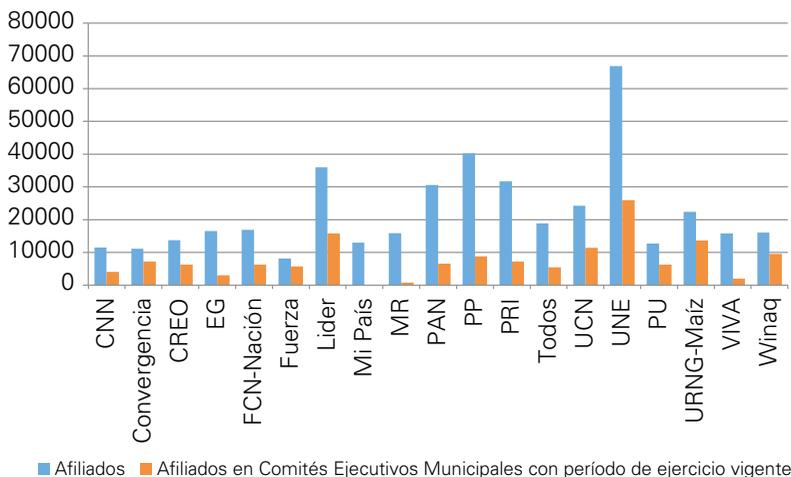
El manejo centralizador y excluyente de los partidos desmotiva y desinteresa a los ciudadanos; por ejemplo, en la designación de las autoridades partidarias o en la postulación de candidatos a elección popular, en los lugares en donde el partido tiene organización legal e inscrita en el TSE.

Si consideramos la información que reportan los partidos, el 65.39% de los afiliados está presente en municipios en donde los partidos no tienen organización legal y no participó en las asambleas de postulación de candidatos. Se considera, aunque en la práctica no sucede así, que el restante 34.61% del total de afiliados sí lo hizo. Pero el manejo centralizado y excluyente de las asambleas partidarias limita la participación de los afiliados.

Es decir, existe una estrecha relación entre la organización partidaria inscrita en el TSE y las posibilidades de que los afiliados puedan ser parte de las decisiones partidarias. Sin embargo, el hecho de que el partido tenga organización inscrita en el municipio o el departamento tampoco asegura que los afiliados puedan plenamente participar e incidir en las decisiones. Los partidos políticos utilizan estrategias centralistas y excluyentes en los requisitos para celebrar las asambleas partidarias, con los cuórum mínimos y las mayorías en las asambleas y los comités, ejemplificadas en la estrategia del partido minimalista.

La gráfica 12 muestra que un significativo número de afiliados a los partidos políticos se encuentra ubicado en municipios en los que el partido no tiene organización inscrita. Ello limita las posibilidades de los afiliados para ejercer sus derechos políticos en el partido, uno de los cuales es ser electo y luego participar como candidato a elección popular, mediante mecanismos democráticos y no siendo postulado discrecionalmente por la dirigencia partidaria. Esto evidencia la necesidad de identificar mecanismos que democratizen al partido y rompan con el control centralizado de afiliación y la inscripción de la estructura municipal o departamental.

Gráfica 12. Comparación entre el total de afiliados y el número de afiliados donde el partido tiene Comité Ejecutivo Municipal con período de ejercicio vigente



Fuente: Elaboración con información del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

5.2.2 Relación entre organización municipal y afiliados

Según el Artículo 49 de la LEPP, el partido político requiere de organización en un mínimo de 50 municipios y 12 departamentos. El CEN es el órgano que en la práctica decide en qué municipio y departamento el partido contará con estructura legal y cuáles contarán con estructura puramente formal, esto es, aquella que no se encuentra inscrita, por lo que no se ve en la obligación de realizar asambleas e incurrir en los costos que estas implican (Lemus, 2012, p. 7).

Entre los hallazgos del estudio sobre Organización partidaria en Guatemala (Brolo, 2012, p. 35) se encuentra que existen más partidos políticos organizados en aquellos municipios con mayor número de ciudadanos empadronados, por lo que se les consultó a los entrevistados si consideran que el contar con organización inscrita les asegura una victoria electoral a nivel local.

Algunos de los entrevistados (Convergencia, Lider) aseguraron que, si bien tener al partido legalmente inscrito supone una ventaja, nunca es sinónimo de triunfo. Por su parte, EG aseguró que el contar con organización inscrita sí asegura un buen desempeño electoral, ya que “un partido llega a la presidencia solo si tiene una estructura fuerte en el interior del país; son necesarios los 340 candidatos a alcalde para respaldar al binomio presidencial y llenar los listados de diputados para dar más fuerza y éxito a una campaña presidencial” (comunicación personal, 25 de mayo de 2016).

El entrevistado de Todos indicó que el partido está convencido que un gran porcentaje de las probabilidades de alcanzar mayor democracia en el país pasaría por legalizar la organización del resto de agrupaciones políticas en más territorio (comunicación personal, 24 de junio de 2016), mientras que el candidato por la UNE indicó que a mayor organización mayor es el gasto en el que los partidos se ven obligados a incurrir, de modo que el incentivo para estos es lograr un poco más de la mínima para poder ser inscritos, por lo que no se hacen mayores esfuerzos por legalizar (comunicación personal, 29 de junio de 2016).

A continuación se presentan unas gráficas que relacionan la cantidad de afiliados inscrita en el municipio y el estatus de la organización partidaria (período de ejercicio vigente o vencido). El tamaño de los cuadros, que representan a los municipios, refleja el número de afiliados que los partidos tienen en ese municipio. Los cuadros pequeños indican la presencia de pocos afiliados y los cuadros grandes, la presencia de muchos afiliados. El estatus de la estructura partidaria está identificado con el color indicado en cada una de las leyendas de las gráficas. Regularmente el número de afiliados a los partidos políticos se utiliza para mostrar fuerza partidaria y para cumplir con el requisito contemplado en la LEPP.

Se describirá el comportamiento de algunos partidos políticos para identificar patrones en la estructura legal de las organizaciones políticas, relacionados con la concentración o desconcentración de los afiliados, las diferencias territoriales y el desempeño electoral. La información brindada por los cuadros será complementada con un mapa que graficará la relación entre las variables de afiliados y organización partidaria.

La información presentada aunque no es concluyente, sirve de punto de partida para definir una agenda de investigación que permita conocer a mayor profundidad el comportamiento de los partidos políticos. Especialmente las dimensiones de las prácticas informales, las estrategias territoriales que utilizan los partidos para definir su estructura partidaria y los criterios que están detrás de las decisiones que toman. Esto puede ser útil para diseñar mecanismos institucionales y establecer reformas legales que contribuyan a promover la institucionalización y democratización de los partidos políticos.

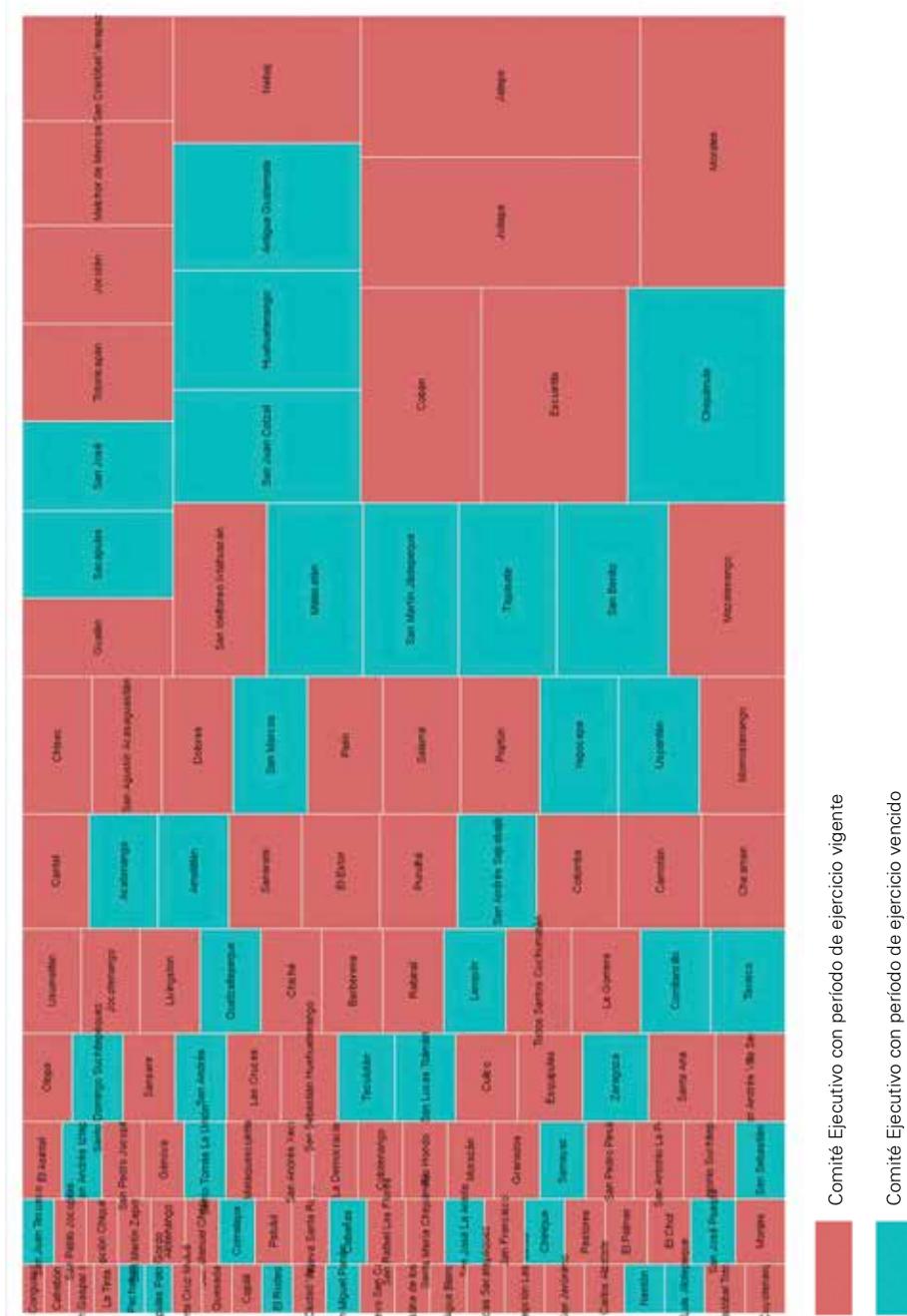
UNE: más organización, mejor desempeño electoral y concentración de afiliados

La UNE es uno de los partidos que tiene más organización municipal en el país y mejor desempeño electoral. Ocupó el segundo lugar en la elección presidencial, tanto en la primera como la segunda vuelta. Se identifica su presencia en municipios con mayoría de población en el área urbana como Jalapa, Escuintla, Morales, Jutiapa y Cobán; en estos cinco municipios además su Comité Ejecutivo tiene período de ejercicio vigente.

Se identifica una estrategia para concentrar en pocos municipios los afiliados al partido. Hay muchos municipios en los que hay pocos afiliados y pocos municipios con muchos afiliados. En muy pocos municipios, el partido tiene más de mil afiliados. La gráfica 13 y el mapa 2 ilustran esta estrategia.

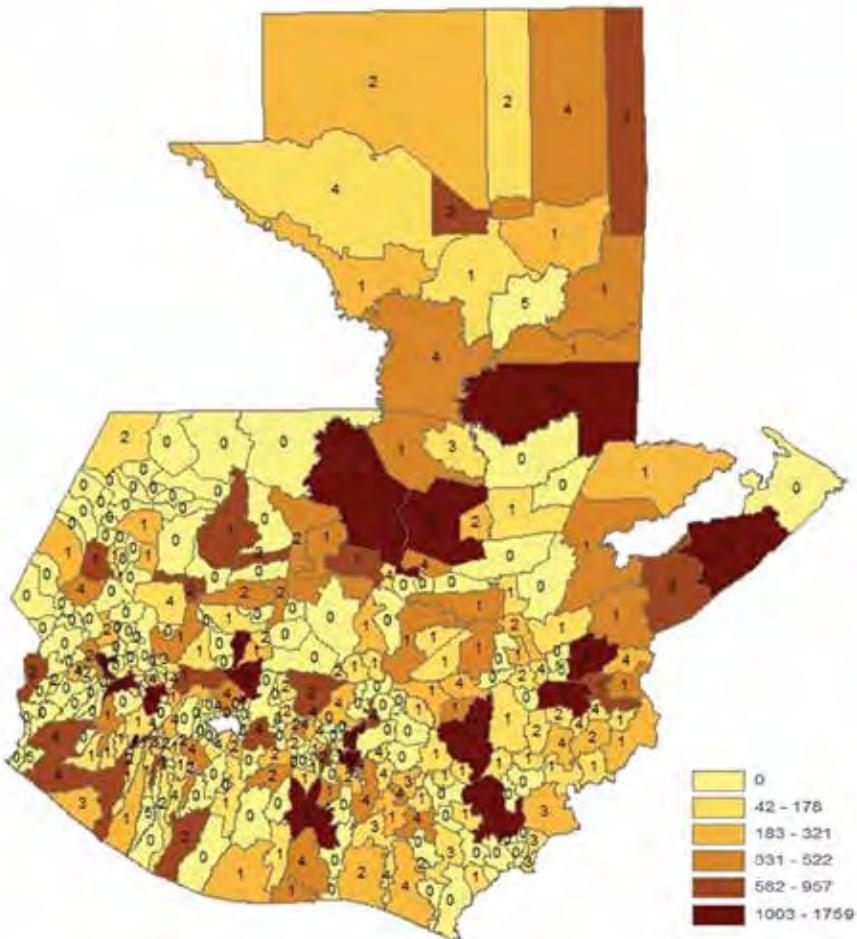
La organización partidaria está dispersa. Sin embargo, se identifican algunos parámetros que llaman la atención. Uno es que en departamentos con muchos municipios como Huehuetenango y San Marcos, el partido no tiene presencia de comités ejecutivos municipales. Sin embargo, sí presentó candidatos a puestos en las corporaciones municipales. Estas candidaturas fueron designadas por la dirigencia nacional del partido.

Gráfica 13. UNE: Comités Ejecutivos Municipales vigentes y vencidos, con el tamaño del municipio por el número de afiliados



Fuente: Elaboración con información del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Mapa 2. UNE: Número de afiliados y organización por municipio



Fuente: Elaboración con información del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Clave:

- 0 = Sin presencia de Comités Ejecutivos Municipales (CEM)
- 1 = CEM con período de ejercicio vigente
- 2 = CEM con período de ejercicio vencido
- 3 = CEM desintegrados con período de ejercicio vigente
- 4 = CEM desintegrados con período de ejercicio vencido
- 5 = Municipios de reciente creación

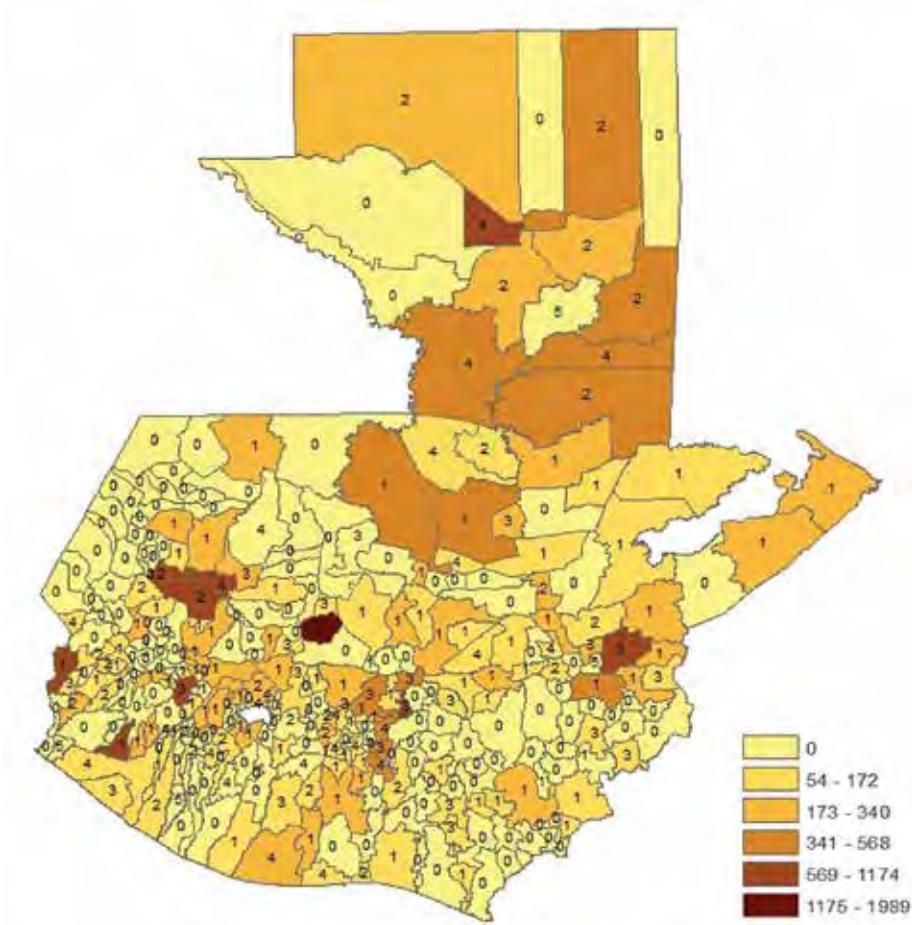
Lider: baja organización, éxito electoral y dispersión de los afiliados

Por su parte, en el partido Lider, que ocupó el tercer lugar en resultados de elecciones presidenciales y el primero en elecciones de diputados distritales y por lista nacional, la mayoría de sus CEM tienen el período de ejercicio vigente.

Lider postuló candidatos a puestos de elección a nivel municipal en todos los municipios, pero no en todos tiene organización legal y vigente. La decisión de estas candidaturas la tomó la dirigencia nacional. Sin embargo, el partido fue muy efectivo en la elección de alcaldes, ubicándose en el primer lugar, con más alcaldías ganadas a nivel nacional.

Lider muestra una estrategia de no concentrar los afiliados en pocos municipios. Se identifica que los afiliados están dispersos y que son pocos los casos en los que el partido tiene más de mil afiliados, inscritos en un municipio. Ver gráfica 14 y mapa 3.

Mapa 3. Lider: Número de afiliados y organización por municipio



Fuente: Elaboración con información del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Clave:

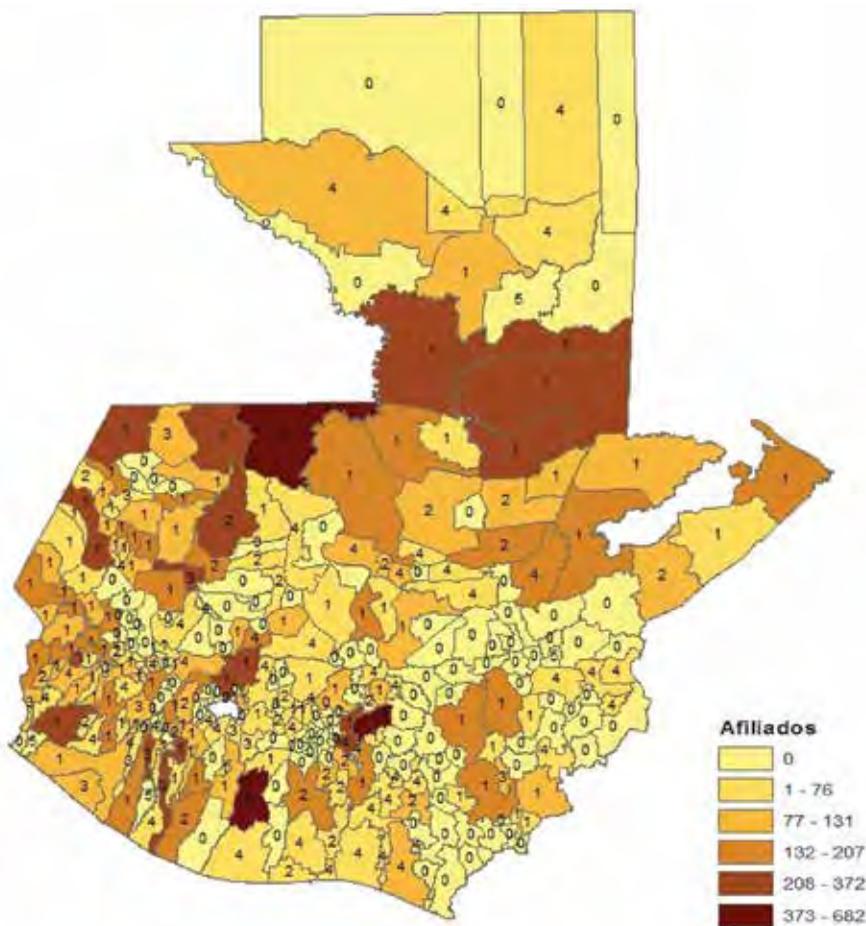
- 0 = Sin presencia de Comités Ejecutivos Municipales (CEM)
- 1 = CEM con período de ejercicio vigente
- 2 = CEM con período de ejercicio vencido
- 3 = CEM desintegrados con período de ejercicio vigente
- 4 = CEM desintegrados con período de ejercicio vencido
- 5 = Municipios de reciente creación

URNG-Maíz: fuerte relación entre organización y desempeño electoral

El partido URNG–Maíz tiene una distribución bastante homogénea de sus afiliados en los municipios, no hay diferencias significativas. Además de ser el partido que tiene mayor organización legal inscrita en el TSE, esta se encuentra en un estatus vigente. Es decir, los afiliados tienen posibilidades de participar en las decisiones partidarias. Su estrategia territorial puede apreciarse en la gráfica 15.

El mapa 4 muestra una presencia importante de estructura partidaria en el occidente del país, principalmente en los departamentos de San Marcos y Huehuetenango, y en los que también tienen un apoyo electoral destacado, comparado con los votos que obtienen en otros departamentos. Aquí se muestra una interesante relación entre organización partidaria y el buen desempeño electoral. El partido muestra una débil presencia en los municipios del oriente del país y un pobre desempeño electoral.

Mapa 4. URNG-Maíz: Número de afiliados y organización por municipio



Fuente: Elaboración con información del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Clave:

- 0 = Sin presencia de Comités Ejecutivos Municipales (CEM)
- 1 = CEM con período de ejercicio vigente
- 2 = CEM con período de ejercicio vencido
- 3 = CEM desintegrados con período de ejercicio vigente
- 4 = CEM desintegrados con período de ejercicio vencido
- 5 = Municipios de reciente creación

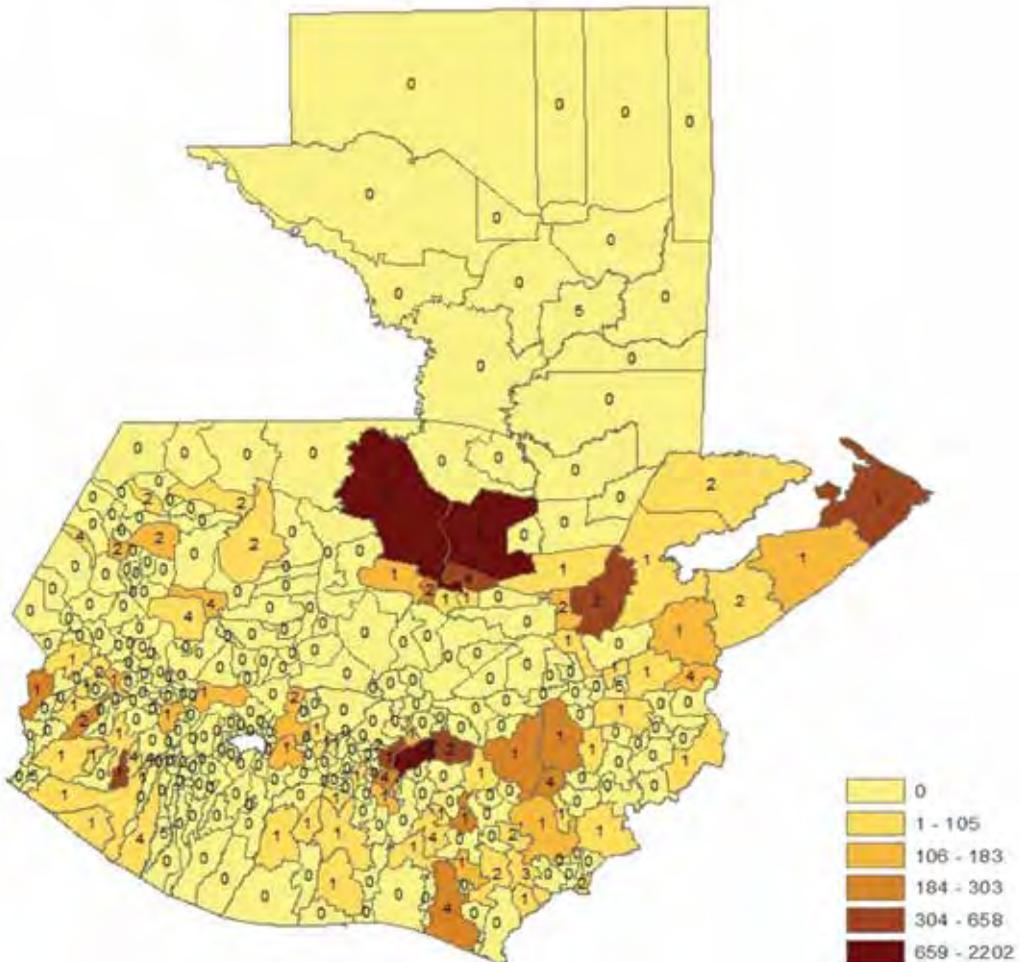
FCN-Nación: poca organización municipal, buen desempeño en elección presidencial y alta concentración de afiliados

El partido FCN-Nación ganó la primera y la segunda vuelta de la elección presidencial. Este comportamiento electoral no se vio reflejado en la elección de alcaldes y diputados (lista nacional, distrital y Parlamento Centroamericano). Es un partido joven con una estructura partidaria débil y con mal desempeño electoral en alcaldías y diputados al Congreso de la República.

El partido, a diferencia de otros, muestra una tendencia a concentrar afiliados en pocos municipios. Esto puede representar una estrategia para enfocar los esfuerzos organizativos, dado que es un partido pequeño, lo cual se muestra en la gráfica 16.

La débil presencia territorial se evidencia en el mapa 5. El partido no tiene comités ejecutivos municipales en la mayoría de los municipios del país, sin embargo, logra ganar la elección presidencial en estas circunscripciones. Desde luego, hay factores políticos contextuales que ayudan a explicar este fenómeno, mas no la estructura formal y legal del partido, que es una de las más débiles en el sistema de partidos políticos. Se identifica una mayor presencia del partido en los departamentos de las regiones centro y oriente del país.

Mapa 5. FCN-Nación: Número de afiliados y organización por municipio



Fuente: Elaboración con información del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Clave:

- 0 = Sin presencia de Comités Ejecutivos Municipales (CEM)
- 1 = CEM con período de ejercicio vigente
- 2 = CEM con período de ejercicio vencido
- 3 = CEM desintegrados con período de ejercicio vigente
- 4 = CEM desintegrados con período de ejercicio vencido
- 5 = Municipios de reciente creación

6. Conclusiones

El sistema de partidos políticos vigente en Guatemala se caracteriza por ser altamente desinstitucionalizado, con prácticas centralistas, excluyentes y discrecionales. Estos elementos no permiten consolidar instituciones con capacidad para trascender en el tiempo, lograr arraigo territorial y cumplir con los objetivos de los partidos en las democracias representativas.

Históricamente, el sistema de partidos políticos se ha reconfigurado en varias ocasiones, presenciando el nacimiento, rápido auge y la posterior desaparición de las agrupaciones que lo han conformado. Los partidos no logran mantener su caudal electoral, no son instituciones con afiliados que les sean leales ni simpatizantes comprometidos y tampoco logran resistir el desgaste de hacer gobierno.

El proceso electoral de 2015 evidenció la débil institucionalidad del sistema de partidos en el país con la intensificación del transfuguismo a lo interno del Congreso de la República y de las corporaciones municipales que fueron electas. Dicho sistema de partidos se desmoronó estrepitosamente entre la primera y segunda vuelta de la elección presidencial, situación que puso al desnudo las características del frágil y débil sistema de partidos políticos, en donde los partidos son utilizados como máquinas electorales.

A pesar de la crisis de representatividad y legitimidad que enfrentó en el 2015 el sistema de partidos políticos, la participación de los ciudadanos en la elección fue la más alta desde 1985. En la primera vuelta electoral, el 71.31% de los empadronados fue a votar.

El resultado más sorpresivo del proceso electoral fue la victoria de Jimmy Morales con el partido FCN-Nación en la elección presidencial. El segundo lugar en la elección lo ocupó Sandra Torres, candidata del partido UNE, y el tercer lugar Manuel Baldizón, quien había encabezado las encuestas electorales. Estos resultados en gran medida estuvieron influenciados por la crisis política. FCN-Nación, a diferencia del desempeño electoral que tradicionalmente han tenido los partidos de gobierno, no obtuvo un importante número de diputados y, o más llamativo, es que este partido no ganó ninguna alcaldía. Esto evidenció la debilidad del partido de gobierno y el carácter de la candidatura de Morales, como un *outsider* que logró capitalizar positivamente la indignación y el rechazo que los ciudadanos expresaban hacia la clase política.

Por otro lado, en la elección a diputados al Congreso de la República, cinco partidos lograron concentrar el 78% de los escaños. Debido al intenso transfuguismo, la conformación del Congreso que resultó de la elección de desconfiguró rápidamente. El movimiento de diputados fue tal que antes de iniciar el período de la legislatura teníamos una distribución de bloques legislativos completamente distinta a la expresada por la voluntad popular en las urnas electorales.

En la elección de corporaciones municipales también se muestra una alta concentración de votos en pocos partidos políticos. El panorama político local configurado como resultado del proceso electoral se desconfiguró rápidamente, al igual que el Congreso de la República. Esto evidencia la fragilidad y debilidad del sistema de partidos políticos.

En términos del desempeño de las fuerzas partidarias, el partido Lider obtuvo un destacado respaldo electoral en cuatro de los cinco tipos de elección. Este partido no logró ser la primera fuerza partidaria en la elección presidencial, lugar que ocupó el partido FCN-Nación.

Por su parte, la UNE tuvo un importante desempeño electoral. Se posicionó en el segundo lugar de la elección presidencial y logró ocupar el primer lugar en la elección de diputados al Congreso de la República en varios distritos. Este comportamiento también se ve reflejado en la elección de alcaldes. Esto evidencia la fortaleza electoral que tiene el partido, a pesar del desgaste de haber hecho gobierno.

Las postulaciones tanto de mujeres como jóvenes en los partidos políticos son bajas. El análisis de las candidaturas presentadas por los partidos políticos evidencia brechas importantes para la participación política de las mujeres y los jóvenes, que históricamente han estado excluidos. Estas prácticas reafirman la necesidad de explorar mecanismos que permitan mejorar la representación de las mujeres y los jóvenes, principalmente a través de mecanismos de democracia interna, que rompan con la centralización y la discrecionalidad que prima en los partidos. Aunque hay diferencias entre algunos partidos, estas no son significativas, en términos de reducir las brechas de género y etarias en la postulación.

Se destaca que dentro de las organizaciones políticas siguen conviviendo la informalidad con las prácticas centralistas, excluyentes, discrecionales, clientelares y personalistas. La mayoría de ellas prima debido al contexto que genera la misma LEPP al permitirle a los partidos políticos existir con un mínimo de organización local y el control que le brinda a la dirigencia nacional para definir la estructura organizativa del partido y las candidaturas, en los municipios y departamentos en donde el partido no tiene organización legal inscrita en el TSE. Esto, a su vez, genera una dinámica de clientelismo en dos sentidos: de la dirigencia central con los líderes locales y de estos con los potenciales electores.

Los partidos continúan con la práctica de buscar, reclutar y mantener como candidatos a los principales líderes comunitarios, lo cual demuestra que sus dinámicas, a nivel local, no han variado de forma significativa en los últimos años (Lemus, 2012, 6). Este hecho se debe a que la toma de decisiones dentro de las diversas agrupaciones sigue estando en manos de unos pocos, en este caso de los CEN, que son los encargados de buscar a los dirigentes a nivel local.

De igual forma, a través de las entrevistas se confirma que las decisiones sobre las candidaturas en aquellos municipios y departamentos donde los partidos no se encuentran legalmente inscritos en el TSE, las toma el CEN. Los requisitos contemplados en la LEPP generan condiciones para que la organización de los partidos sea la mínima, debido a los gastos que representan a la dirigencia central, y a la necesidad de tener el control de la organización partidaria.

Los partidos en términos generales no hacen esfuerzos por extender su organización partidaria legal y formal. Esto limita las posibilidades para que los afiliados puedan participar en las decisiones de la organización, desde elección de sus autoridades a la postulación de candidatos. La discrecionalidad y la informalidad son elementos que fortalecen las prácticas centralistas y arbitrarias en los partidos, erosionando seriamente la legitimidad y representatividad de las instituciones políticas. Estas prácticas también se reflejan en la postulación de candidatos a elección pública. Las organizaciones políticas reproducen prácticas centralistas que permiten tener el control de las mismas por parte de la dirigencia nacional.

Contrario a la idea de que las prácticas internas de los partidos políticos pudieron tener alguna variación en 2015, por ser este un año marcado por la participación más activa de la ciudadanía y el interés mostrado por la fiscalización de las autoridades y los procesos políticos, los partidos realizaron las mismas prácticas para postular y nominar a sus candidatos.

Los afiliados no juegan un papel relevante en los partidos políticos. Se han convertido en un número más, en un requisito que los partidos deben cumplir para poder tener su organización vigente, y en los eventos electorales, poder participar en las elecciones. Los afiliados no están involucrados en las decisiones del partido, especialmente en la elección de las autoridades partidarias y en la designación de los candidatos a elección pública. Los afiliados no deciden quiénes serán los candidatos a presidente, diputados y alcaldes municipales.

Esta dinámica también se refleja en la estructura partidaria, a nivel municipal y departamental, que de igual manera es inscrita en el TSE con el objetivo de cumplir con los requisitos exigidos en la LEPP. No hay un interés por extender o institucionalizar territorialmente a los partidos políticos. Y menos, que los afiliados a los partidos puedan a través de las asambleas partidarias participar, en un marco democrático, en las decisiones de la organización.

Los elementos descritos abren la puerta para generar una profunda discusión sobre la necesidad de replantear el modelo de sistema de partidos políticos en el país, a través de procesos que promuevan su institucionalización y democratización. Estos procesos contribuirán a incrementar la legitimidad y representatividad de las organizaciones políticas.

7. Recomendaciones

El principal desafío de los partidos políticos es promover la democracia interna, reducir la discrecionalidad, los niveles de centralización, la alta exclusión y contrarrestar la debilidad institucional.

Estas reformas deben estar orientadas a transformar la distribución del poder en los partidos políticos en tres decisiones importantes: elegir a las autoridades internas, postular candidatos y las decisiones de orientación política.

Es decir, aumentar los mecanismos y las condiciones para promover mayor inclusión, y una promoción de los derechos y obligaciones de los afiliados. Esto a través de un diseño institucional partidario que permita que los afiliados puedan defender sus derechos, y que estos, en un marco democrático, puedan ser respetados.

La democratización interna de los partidos políticos pasa necesariamente por darle poder y decisión real a los afiliados. Promover estos cambios, a través de una reforma integral a la LEPP, permitiría pasar de afiliados intrascendentes a afiliados comprometidos, de afiliados lista a afiliados participativos. Afiliados que estén involucrados en las decisiones de los partidos y dejen de ser un número más, un simple requisito. Esto requiere cambios profundos y radicales en las organizaciones políticas y en los ciudadanos.

En este marco, se presentan de manera general las siguientes propuestas para promover la democratización e institucionalización de los partidos políticos. Algunas de ellas han sido expuestas por diversos actores sociales y políticos en los procesos de discusión de reforma a la LEPP tienen pertinencia y vigencia.

Es un conjunto de propuestas al sistema de partidos políticos que se someten a consideración para que sean evaluadas, principalmente a la luz de los efectos que tendrían sobre dicho sistema y a la eventual complementariedad con propuestas de reforma al sistema electoral. Ambos tipo de reformas, tanto al sistema electoral como de partidos políticos, deben complementarse en los objetivos que buscan democratizar e institucionalizar a los partidos.

1. Prohibir que los partidos políticos puedan postular candidatos en donde no tienen organización municipal y departamental inscrita en el TSE.
2. Que todos los órganos partidarios –asambleas (municipales, departamentales, nacional), como sus consecuentes comités ejecutivos (municipal, departamental y nacional)– tomen las decisiones por mayoría del total de sus miembros. Y que los afiliados que conforman cuórum en la asamblea no se auto reelijan en los comités. El objetivo es evitar la exclusividad y ampliar los márgenes de participación de los afiliados.

3. Que se respete, principalmente en las asambleas municipales ordinarias y extraordinarias de postulación, el voto secreto y un sistema de representación proporcional de minorías.
4. Prohibir que familiares de los dirigentes partidarios ocupen cargos de dirección en el partido o sean postulados.
5. Explicitar en la LEPP el carácter democrático en la definición del partido político y que esto pueda reflejarse en los estatutos partidarios con elementos explícitos de democracia interna, que hagan valer los derechos de los afiliados en las decisiones partidarias.
6. Diseñar un conjunto de normas mínimas que regule el funcionamiento interno en los partidos políticos, que proteja el disenso, el pluralismo y la diversidad, evitar la discrecionalidad y la arbitrariedad en el control de la organización partidaria y en la postulación de las candidaturas. Estas normas deben garantizar que los partidos políticos establezcan hábitos democráticos de comportamiento interno.

Bibliografía

- Alcántara, M. (2004). *Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*. CIDOB, Barcelona, España.
- Alcántara, M. (2013). “Retos actuales de la política latinoamericana”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno. Volumen II, número 2, julio-diciembre 2013. pp. 9-30.
- Batres, S. (2012). *Presencia y participación indígena en el proceso electoral 2011*. Asís, Guatemala.
- Borge y Asociados (2016). *Encuesta Nacional Guatemala. Cambio en la cultura política*. Guatemala.
- Borja, R. (1997). Institucionalización del poder político. En *Enciclopedia de la política*. (pp. 532-533). México. Fondo de Cultura Económica.
- Brolo, J. y Lemus, J (2012). “Organización partidaria en Guatemala”. En: *Partidos políticos guatemaltecos: Dinámicas internas y desempeño*. Asís, Guatemala.
- Brolo, J. (2012). “Evolución del sistema de partidos políticos guatemaltecos de 1985 a 2012”. En: *Partidos políticos guatemaltecos: Dinámicas internas y desempeño*. Asís, Guatemala.
- Brolo, J. A. (2013). *El tamaño importa: variaciones por distrito en elecciones legislativas de Guatemala*. Asís, Guatemala.

- Brolo, J. A. (2015). *Acercando a los partidos con los ciudadanos*. Asías, Guatemala.
- Castillo, C., Donis, J. y Mack, L. (2006). *Redes de inclusión: entendiendo la verdadera fortaleza partidaria*. Cuaderno de información política no. 10. Flacso, Guatemala.
- Duarte, G. (2015). *Proceso electoral 2015*. Asías, Guatemala.
- Freidenberg y Levitsky (2007). Organización informal de los partidos en América Latina. *Desarrollo Económico*, vol. 46, No. 184 (enero-marzo 2007).
- Incep (2012). Reforma electoral en Guatemala: Convergencias y visiones contrapuestas. Reporte político/panorama centroamericano. Año XLII V época. No. 5. Instituto Centroamericano de Estudios Políticos –Incep-, Guatemala.
- Lemus, J. (2012) “Democracia interna de los partidos políticos guatemaltecos: un desafío pendiente”. En: *Partidos políticos guatemaltecos: Dinámicas internas y desempeño*. Asías, Guatemala.
- Lemus, J. (2013) “Partidos franquicia’: la distorsión del modelo de organización de la Ley Electoral y de Partidos Políticos”. En: *Partidos políticos guatemaltecos: Cobertura territorial y organización interna*. Asías, Guatemala.
- Mainwaring, S. y Scully, T. (1995). La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Revista de Ciencia Política*. Vol. XVII, No. 1-2.
- Mainwaring, S. y Torcal, M. (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola de democratización. Ediciones Universidad de Salamanca. *América Latina Hoy*, 41, 2005, pp. 141-173.
- Novales, H. (2014). *Partidos políticos guatemaltecos: Financiamiento e institucionalidad*. Asías, Guatemala.
- Pedersen, M. (1979). The Dynamics of European Party Systems; Changing Patterns of Electoral Volatility. *European Journal of Political Research*, 7 (I): 1-26
- Powell, E. y Tucker, J. (2009) New Approaches to Electoral Volatility: Evidence from Postcommunist Countries. En: *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association*, volume 2, Chicago, IL.

Documentos legales

- Decreto 1-85, Ley Electoral y de Partidos Políticos (1985). Asamblea Nacional Constituyente, Guatemala.

Entrevistas

Briere, Paul. (2016, 26 de mayo). Diputado del partido Todos. Entrevista personal.

Echeverría, Gustavo. (2016, 29 de junio). Excandidato a diputado por el partido Unidad Nacional de la Esperanza. Entrevista personal.

García, Emerson. (2016, 24 de junio). Secretario de actas del CEN, partido Todos. Entrevista personal.

Monte, Eva. (2016, 31 de mayo). Diputada electa por el partido Líder: Entrevista personal.

Taracena, Dorian. (2016, 25 de mayo). Diputado del partido Encuentro por Guatemala. Entrevista personal.

Velásquez, Álvaro. (2016, 27 de mayo). Diputado del partido Convergencia. Entrevista personal.



El financiamiento de partidos y campañas en Guatemala: un sistema en transición

Hugo Novales Contreras

Contenido

El financiamiento de partidos y campañas en Guatemala: un sistema en transición	189
1. Introducción	189
2. Marco conceptual: Modelo y régimen.....	190
2.1 Modelos de financiamiento y sus riesgos	190
2.1.1 Los riesgos del financiamiento.....	192
2.2 Régimen: Las normas que rigen el modelo	193
3. El financiamiento de partidos políticos en Guatemala	195
3.1 El régimen de financiamiento partidario hasta 2016	195
3.2 El modelo de financiamiento partidario	197
3.2.1 La informalidad produce opacidad	197
3.2.2 La opacidad impide la equidad.....	200
3.2.3 El proceso electoral de 2015.....	203
3.2.4 Conclusiones sobre el modelo de financiamiento vigente en el proceso electoral de 2015.....	206
4. La reforma al régimen de financiamiento	207
4.1 Los motivos de la reforma	207
4.2 Pasos a seguir y propuestas para el futuro.....	212
Bibliografía	214
Documentos legales	215
Bases de datos.....	215
Comunicaciones personales	215

Lista de cuadros

Cuadro 1. Clasificación de políticas de financiamiento partidario	195
Cuadro 2. Políticas de financiamiento partidario hasta 2016	197
Cuadro 3. Ingresos y gastos por partido participante en proceso electoral 2015.....	205
Cuadro 4. Políticas de financiamiento partidario en el Decreto 26-2016	210

Lista de gráficos

Gráfico 1. Correlación entre desempeño electoral legislativo y gasto en campaña, 2007, 2011 y 2015	201
Gráfico 2. Correlación entre desempeño electoral presidencial y gasto en campaña, 2007, 2011 y 2015.....	202
Gráfico 3. Promedio del gasto en medios de comunicación por partido político, por elección.....	203

El financiamiento de partidos y campañas en Guatemala: un sistema en transición

Hugo Novales Contreras

1. Introducción

El financiamiento de las actividades políticas es uno de los motivos más importantes de preocupación en el estudio de los partidos políticos. Existen en general dos tipos de estudio. El primer tipo se centra en los riesgos de las prácticas que tienen los partidos políticos, y los posibles conflictos de interés que de estas se derivan. El segundo tipo se enfoca en las normas que rigen el financiamiento, e intenta emitir recomendaciones sobre las mejores políticas en este aspecto.

El presente documento contiene un análisis del régimen y el modelo de financiamiento partidario vigente en Guatemala en los procesos electorales de 2007, 2011 y 2015. Pone especial énfasis en el proceso electoral de 2015 y las condiciones particulares en las cuales se desarrolló. Analiza también las recientes reformas al régimen de financiamiento, contenidas en el Decreto 26-2016 del Congreso de la República.

El trabajo consta de cuatro partes. La primera es un marco teórico y conceptual. La segunda contiene un análisis de las normas que regularon el financiamiento partidario en Guatemala hasta el proceso electoral de 2015. La tercera, analiza las prácticas de financiamiento en Guatemala, con énfasis en dicho proceso. La última parte aborda la reciente reforma al régimen de financiamiento partidario, y propone algunas reformas adicionales.

Para la realización de este documento se utilizaron bases de datos de resultados electorales, informes de financiamiento y gasto de los partidos políticos, así como un monitoreo del gasto partidario en el proceso de 2015 realizado por una empresa privada por encargo del Tribunal Supremo Electoral. Adicionalmente, se entrevistó al director de la Unidad de Auditoría Electoral de dicho órgano, así como a seis dirigentes partidarios. Se contó también con acceso a la base de datos de entrevistas realizadas para estudios previos sobre la materia.

2. Marco conceptual: Modelo y régimen

La literatura sobre financiamiento de partidos políticos suele centrarse en la legislación existente al respecto, sus orígenes o razones, y sus distintos efectos. Se suelen clasificar distintas disposiciones en función de sus características y objetivos. Además, es usual que se utilicen los términos “políticas de financiamiento partidario” (*party finance policies*), “régimen”, “sistema”, y “modelo” de manera indistinta para referirse al conjunto de normas que regulan la obtención y gestión de recursos en los partidos políticos. Para fines de esta investigación, el conjunto de normas relacionadas con el financiamiento partidario constituirá el régimen de financiamiento. Para las prácticas de gestión y obtención de recursos en los partidos políticos se utilizará el término modelo.

La superposición de términos parece hacer énfasis en las relaciones que se establecen entre régimen y modelo, en donde uno es creado para regular el segundo, y el segundo es modificado en función del primero. No obstante, este énfasis parece obviar la posibilidad de que exista una incongruencia entre régimen y modelo, afectando la eficacia del primero, y creando restricciones innecesarias y posiblemente contraproducentes al segundo (Novales, 2014).

2.1 Modelos de financiamiento y sus riesgos

Williams (2000) menciona que pueden clasificarse según el origen de los fondos, que pueden ser públicos o privados, legales o ilegales, domésticos o extranjeros, institucionales o individuales, ocultos o abiertos, o pequeños y grandes.

Otra clasificación ordena las fuentes en internas, externas, o estatales (Nasmacher 2003, pp. 2, 3). En un modelo de financiación interna, el partido puede cobrar cuotas equitativas a todos sus miembros, o pueden existir miembros con capacidad de aportar más, cuya influencia posiblemente sea mayor. En algunos casos, los partidos pueden tomar medidas para que los representantes electos aporten cuotas fijas al partido (Nasmacher 2003, pp. 4, 5). Por otro lado, el financiamiento externo puede provenir de organizaciones que apoyan al partido, o de empresarios. Aunque se pueda esperar que los intereses e ideas de quienes aportan al partido estén alineados con los objetivos partidarios declarados, esto no siempre es así (Nasmacher 2003, pp. 4, 6).

Una recopilación elaborada por Haider (2008) clasifica los modelos de financiamiento según sus fuentes en individuales, provenientes del sector privado, y públicas. Las donaciones individuales tienen la ventaja de alentar a los partidos para que busquen e involucren a las bases, promoviendo así la participación democrática. Como desventaja, los bajos niveles de ingresos pueden limitar las posibilidades de que los miembros de la base contribuyan. En este sentido, la prevalencia de un financista

poderoso puede producir un partido personalista o caudillista (Nasmacher 2003, pp. 1, 2). Williams (2000, pp. 5, 6) plantea la posibilidad de que este tipo de organizaciones sean utilizados por el financista principal para promover intereses personales. Señala que si un partido se convierte en vehículo de ambiciones personales de un “dueño”, se reduce la influencia de otros miembros del partido sobre sus decisiones.

En sociedades con bajos ingresos, las donaciones provenientes del sector privado son esenciales para el desarrollo organizativo de los partidos políticos. Sin embargo, las donaciones externas pueden prestarse para influencia desproporcionada de intereses especiales o privados, y en consecuencia erosionar la confianza pública en los partidos (Haider, 2000, pp. 1, 2).

La alternativa usual al financiamiento externo por parte de empresarios es el financiamiento estatal. Que los partidos se respalden en fondos públicos provistos para el efecto, puede reducir los incentivos para acudir a fuentes privadas interesadas, legales o ilegales. No obstante, la disponibilidad de subvenciones estatales puede disminuir los incentivos para mantener contactos con las bases ciudadanas (Haider, 2000, pp. 1, 2). Asimismo, cuando las normas para su obtención no están bien delimitadas, la recepción de fondos públicos por parte de partidos políticos puede facilitar que estos sean controlados por el gobierno, o que se creen oportunidades para la corrupción (Haider, 2000, pp. 1, 2).

Un factor que está relacionado con la manera en que los partidos políticos gestionan sus recursos es la forma en que los partidos están conformados. Una variable de esta conformación es la institucionalidad. La primera referencia a esta relación en la teoría clásica de partidos políticos aparece en Duverger (1957), que identifica modelos de financiamiento partidario distintos, asociados a las características de los partidos en función de sus tipos sociológicos. Los partidos del tipo burgués, con adhesión basada en el interés y la costumbre, con liderazgo centrado en parlamentarios, con estructuras horizontales descentralizadas, y con preeminencia de las personas sobre la doctrina, seguirían un modelo de finanzas privadas, basado en donaciones y subvenciones de empresarios. Los partidos del tipo socialista, con estructuras horizontales relativamente descentralizadas, con preeminencia de las doctrinas sobre las personas, con organizaciones que abarcan amplias masas populares, y con sistemas de afiliación precisos, siguen un modelo de finanzas públicas. Este estaría fundamentado en un sistema de cotizaciones individuales muy riguroso (Duverger, 1957, pp. 31-32).

Las prácticas de financiamiento de los partidos políticos están condicionadas por las características de los partidos políticos. Los partidos guatemaltecos son centralizados, exclusivos y poco institucionalizados (Lemus, 2012: pp. 5, 9). Dependen de liderazgos personalistas, tienen corta esperanza de vida, escasa organización legal, y en ellos predominan las normas informales por sobre las reglas escritas (Lemus, 2012: pp. 11-15). Duverger (1967), establece que los partidos organizados alrededor de liderazgos personalistas, y con adhesión informal, suelen seguir lo que llama

“un modelo de finanzas privadas” basado en contribuciones voluntarias de los líderes que sostienen la organización (pp. 31-32). Por otro lado, Freidenberg y Levitsky (2007) plantean que los partidos con mayor grado de formalidad en su organización tienden a manejar sus finanzas por canales institucionales y legales, contando con estructuras internas de control y fiscalización. Mientras que los partidos con menor grado de formalidad cuentan con finanzas menos transparentes, no reguladas, y a menudo originadas en actividades ilícitas, además de ser más propensos al desarrollo de redes de patronazgo y clientelismo (Freidenberg y Levitsky, 2007, p. 547).

La discusión anterior puede sintetizarse de la siguiente manera: Un partido formalmente institucionalizado, tenderá a contar con un modelo de financiamiento regularizado y despersonalizado. Un partido menos institucionalizado, organizado alrededor de personas, seguirá un modelo de financiamiento irregular y personalista.

2.1.1 Los riesgos del financiamiento

El manual *Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies* (USAID, 2003), identifica cuatro riesgos que subyacen en la gestión financiera de los partidos políticos. Primero, la distorsión de la competencia política, para crear un *campo de juego disparejo*. Las disparidades en el acceso a recursos pueden ser fuente de ventajas indebidas hacia algunos candidatos y partidos. Es común que estas disparidades sean el resultado del empleo ventajoso del aparato gubernamental por parte el partido de gobierno (USAID, 2003, pp. 9-11). El segundo riesgo es el acceso desigual a los cargos públicos. El incremento de los costos financieros de competir políticamente excluye a quienes no los pueden pagar. El tercero es la cooptación de los políticos, cuando estos se ven incentivados a rendir cuentas a sus financistas antes que a sus votantes. Existe también la tentación de que los funcionarios electos “vendan” acceso privilegiado, o utilicen mucho de su tiempo en contactos con grandes donadores de fondos de campañas. Este tiempo deja de utilizarse en el contacto con el electorado. Existe una preocupación común acerca de que un único donante individual o corporativo domine las decisiones de los partidos y candidatos. Finalmente, existe el riesgo de que el ingreso de fondos provenientes de actividades ilícitas movilice la lealtad de los políticos hacia intereses criminales. Este fenómeno contribuye a la prevalencia de la corrupción y debilita el estado de derecho (USAID, 2003, pp. 9-13).

Cuatro riesgos del financiamiento de partidos políticos
1. Distorsión de la competencia política
2. Acceso desigual a cargos públicos
3. Cooptación de políticos
4. Ingreso de fondos ilícitos

Una preocupación permanente son los efectos que pueda tener el financiamiento sobre la autonomía de los partidos políticos. Argandoña (2001, p. 16) señala los conflictos de interés y los incentivos hacia la corrupción que pueden surgir del financiamiento privado, o de la excesiva dependencia que los partidos suelen desarrollar hacia este. Primero, los financistas intentan obtener ventajas ilegales o inmorales de políticos a cuyas campañas contribuyen, lo cual constituye un soborno. Segundo, los políticos pueden someter a potenciales financistas a presiones para que contribuyan a sus campañas, bajo la amenaza de provocarles daño lo cual constituye una extorsión.

Los financistas privados interactúan con los partidos políticos de maneras diversas, en función de las características de ambos. De acuerdo con Magolowondo *et al.* (2012, p. 8), la dependencia en un solo financista privado puede causar que los partidos pierdan de vista el interés público y pierdan independencia. Algunos tipos de financistas requieren atención especial, como aquellos asociados a medios de comunicación. Estos últimos tienden a donar espacios o hacer descuentos especiales a sus opciones políticas preferidas. Según Griner y Zovatto (2005, p. 35), este tipo de prácticas hace de las empresas de medios de comunicación un grupo especialmente poderoso, y da lugar a intercambios cuestionables entre políticos y dueños de dichas empresas. Hay dos posibles resultados en situaciones como esta: Por un lado, un condicionamiento de las decisiones de funcionarios electos; por el otro, la dificultad que afrontan algunos partidos que intentan preservar su autonomía frente al aspecto económico, esto es, necesariamente, frente a sus financistas. Esto último es un riesgo particularmente importante en democracias nuevas con altas tasas de mortalidad partidaria, donde muchos partidos desaparecen cuando se quedan sin recursos. Williams (2000, p. 9).

2.2 Régimen: Las normas que rigen el modelo

Para Casas, citado por Thompson (2003), un régimen de financiamiento incluye regulaciones sobre las fuentes de financiamiento, regulaciones sobre los gastos electorales, reglas de transparencia financiera y sanciones. La regulación sobre las fuentes de financiamiento incluye medidas negativas, como la restricción, límites o prohibición de ciertas fuentes; o positivas, como la provisión de recursos por parte del Estado. Dentro de las regulaciones positivas pueden identificarse el financiamiento público directo, consistente en fondos en efectivo, y el financiamiento público indirecto, consistente en financiamiento en especie. Las regulaciones sobre los gastos de campaña incluyen límites a dichos gastos, prohibiciones a la utilización de rubros específicos, y limitaciones a la duración de las campañas electorales. Las reglas de transparencia financiera son las normas que obligan a los actores partidarios a reportar a las autoridades sobre su gestión de recursos, y definen el manejo y publicidad que se hace con dicha

información. El régimen sancionatorio comprende las sanciones dispuestas para la violación de las disposiciones anteriores (Thompson, 2003, pp. 6-7).

Las disposiciones mencionadas pueden combinarse de múltiples maneras, según los criterios del legislador.

Johnston (2005), propone que los regímenes de financiamiento pueden analizarse según su enfoque: unos se enfocan en la contienda política, mientras que otros se enfocan en el combate a la corrupción. Aquellos que se enfocan en el fortalecimiento de la contienda política tienen como fin asegurar la provisión de recursos para los contendientes, ven a los partidos como vehículos y agentes de la contienda, proponen políticas de distribución de recursos, y ven a la sociedad civil como un protagonista activo e interesado. Para esto, se sirven de medios como el incentivo al flujo de fondos privados a través de exenciones fiscales o fideicomisos, la provisión de fondos públicos, la obligatoriedad de la fiscalización intrapartidaria, la protección y resguardo de la identidad de los financistas, la promoción de los nuevos partidos y de candidatos independientes. Se hace énfasis en los partidos, no en las personas, y en la política a nivel nacional, no local. Por otro lado, los regímenes que se enfocan en el combate a la corrupción tienen el control como fin último, ven a los partidos como entidades cívicas o proveedores de servicios públicos, proponen políticas regulatorias y ven a la sociedad civil como un agente fiscalizador de los partidos políticos. Para esto, se sirven de medios como el control de la influencia del dinero privado, el desarrollo de partidos con bases financieras fuertes e independientes, la rendición pública de cuentas y la transparencia, y la creación de un rango de opciones políticas que sea consistente y comprensible. Se hace énfasis en las personas, no en los partidos, y en la política a nivel local.

Nasmacher (2003, pp. 9-14) hace una distinción similar entre regímenes que privilegian las políticas distributivas, y aquellos que prefieren las políticas regulatorias. Las políticas distributivas responden a un interés de nivelar la cancha sobre la que se juega la política, que usualmente toma la forma de provisión de recursos públicos para los partidos. Dichos recursos pueden ser subsidios en efectivo –financiamiento público directo–, que pueden o no tener destinos específicos. También pueden ser subsidios indirectos, a través de la provisión de espacio gratuito en medios de comunicación, el uso de instalaciones públicas, incentivos para donantes y recaudadores que pueden tomar la forma de exenciones de impuestos, entre otras. (Nasmacher, 2003, pp. 9-10).

Por otro lado, las políticas regulatorias usualmente están motivadas por limitar la influencia de las contribuciones interesadas y la corrupción. Dentro de las políticas regulatorias, se puede optar por tres caminos: La opción por la autonomía, la opción por la transparencia y la opción por la fiscalización (Nasmacher, 2003, pp. 10-14). La opción por la autonomía trata a los partidos como asociaciones voluntarias con derecho a la privacidad de su gestión interna. Asume que el votante individual no

es influenciado por la cantidad de dinero invertida en una campaña. La opción por la transparencia enfatiza el derecho de los ciudadanos a conocer y juzgar, previo a emitir un voto, todos los aspectos de la conducta de los partidos, incluyendo la recaudación de fondos y su gasto. Por último, la opción por la fiscalización, plantea la creación de una institución pública que monitoree y fiscalice el flujo de fondos para campaña. Es común que los regímenes de financiamiento mezclen dos o más de las opciones anteriores; la regulación debe incluir elementos de transparencia, incentivos para los aportes, apoyo estatal y supervisión (Nasmacher, 2003, pp. 10-14). Una síntesis puede apreciarse en el cuadro 1.

Cuadro 1. Clasificación de políticas de financiamiento partidario

		Objetivo de la política	
		Fortalecimiento de contienda política	Combate a la corrupción
Tipo de política	Regulatorias	Límites a gastos y contribuciones Fiscalización intrapartidaria Fideicomisos	Fiscalización estatal Prohibición de anonimato Control de financiamiento privado
	Distributivas	Financiamiento público directo Financiamiento público indirecto Financiamiento en especie	Exenciones fiscales Fondos de contrapartida

Fuente: Novales (2014).

3. El financiamiento de partidos políticos en Guatemala

3.1 El régimen de financiamiento partidario hasta 2016

La regulación del financiamiento de los partidos políticos vigente en Guatemala durante el proceso electoral de 2015 es relativamente de reciente creación. Privilegia las medidas regulatorias, y cuenta con medidas distributivas sumamente limitadas. Hasta las reformas electorales de 2004 y 2006, el texto de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) contenía únicamente medidas distributivas, tendentes a fortalecer la competencia política en la forma de subsidios directos –deuda política a razón de Q1.00 por voto– e indirectos –derechos para hacer propaganda en los medios del Estado, para colocarla en espacios públicos, y para realizar actividades en instalaciones estatales–. A partir de las reformas de 2004 y 2006, se introducen medidas regulatorias, tendentes tanto a la reducción de los conflictos de interés entre financieros, partidos y candidatos, como a la regulación de la competencia política. Este conjunto de medidas incluye el establecimiento de un límite a los gastos de propaganda electoral por partido, un límite a las contribuciones individuales, y una función fiscalizadora del Tribunal Supremo Electoral a través de la entrega periódica

de informes de financiamiento y gasto por parte de los partidos políticos (Balsells y Gramajo, 2008: 95). Las regulaciones de la LEPP están desarrolladas en dos reglamentos emitidos mediante acuerdos del TSE; por un lado, el *Reglamento a la LEPP*, Acuerdo 18-2007, frecuentemente llamado *reglamento general*, y el *Reglamento de control, fiscalización del financiamiento público y privado de las actividades permanentes y de campaña electoral de las organizaciones políticas*, acuerdo 19-2007 comúnmente llamado *reglamento de financiamiento*. El reglamento general de la LEPP establece un límite temporal a la realización de propaganda electoral, misma que únicamente puede realizarse a partir de la fecha de convocatoria a elecciones. Esta medida se complementa con la sanción consistente en que, si un partido realiza propaganda antes de la fecha establecida, los gastos en los que incurra deben deducirse del límite de gastos permitido para ese partido, medida contenida en el reglamento de financiamiento. Finalmente, el Código Penal de Guatemala, decreto 17-73 del Congreso de la República, contiene en su Capítulo VI, artículo 407, los *delitos eleccionarios*, entre los cuales se incluyen impedir al TSE realizar su función de control y fiscalización; otorgar aportes mayores a lo establecido en la ley; aceptar dichas contribuciones; aceptar contribuciones de estados extranjeros; recibirlas sin canalizarlas a través de los partidos políticos; y recibir financiamiento de origen ilícito (Decreto 17-73, artículo 497). Los delitos eleccionarios fueron introducidos en el año 2010.

El cuadro 2 muestra un resumen de las políticas de financiamiento partidario vigentes en los procesos electorales de 2007, 2011 y 2015.

La eficacia del régimen de financiamiento partidario ha sido frecuentemente cuestionada. Balsells y Gramajo (2008) señalan que en el proceso electoral de 2007, el TSE no fue capaz de impedir la realización de propaganda antes de la convocatoria a elecciones, incapacidad que atribuyen a la debilidad institucional de dicho órgano (p. 97). Este fenómeno se repitió en el proceso electoral de 2011. También en 2011, al menos tres organizaciones políticas –PP, UNE-GANA y Lider– sobrepasaron el límite de gastos de campaña, y los reportes de financiamiento y gasto entregados por la mayoría de partidos al TSE no fueron congruentes con el gasto realizado (Acción Ciudadana, 2012, pp. 94-95). Aún con la existencia de sanciones penales vigentes en el proceso de 2011, no se registraron denuncias en las instituciones correspondientes, que estuvieran relacionadas con los delitos eleccionarios establecidos en el Código Penal (Novales, 2014, pp. 23-24). Como se verá a continuación, además de la debilidad institucional del TSE, la ineficacia del régimen de financiamiento está también relacionada con la debilidad de los partidos políticos.

Cuadro 2. Políticas de financiamiento partidario hasta 2016

		Objetivo de la política	
		Fortalecimiento de contienda política	Combate a la corrupción
Tipo de política	Regulatorias	Techo de gasto de campaña política (USD1.00 por ciudadano empadronado al 31 de diciembre del año anterior a las elecciones). Límite al monto de contribuciones individuales (10% de límite de campaña). Prohibición de hacer campaña antes de la convocatoria a elecciones, estableciendo un período legal de cuatro meses para la realización de propaganda. Espacios máximos y mínimos en medios de comunicación. Prohibición de ayuda económica del Estado.	Publicidad de contribuciones y prohibición del anonimato. Entrega de informes de financiamiento y gasto al TSE. Cuentas visibles al TSE para el manejo de fondos de campaña. Prohibición de contribuciones provenientes del extranjero. Prohibición de contribuciones personales, todas deben canalizarse a través de las organizaciones políticas.
	Distributivas	Financiamiento público directo por concepto de deuda política, a razón de USD2.00 por voto. Uso de instalaciones públicas y franquicia postal y telegráfica. Disposición de bienes de uso público para la colocación de propaganda.	

Fuente: Novales (2014).

3.2 El modelo de financiamiento partidario

3.2.1 La informalidad produce opacidad

Así, el tipo de partidos existentes en Guatemala define en buena medida la manera en que dichos partidos gestionan su financiamiento. En época no electoral, el financiamiento de los partidos políticos se sirve de fuentes predominantemente internas, usualmente funcionarios electos o dirigentes nacionales y locales. En época electoral, es común que se recurra a financiamiento externo para la campaña nacional. En la campaña local, en cambio, el candidato suele ser el principal financista (Luna & Novales, 2014, p. 7). Contrario a lo establecido en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, mucho del financiamiento para las actividades de las organizaciones políticas no es canalizado a través de estas, sino que es gestionado de manera personal por el candidato que lo utilizará en su campaña. Muchos dirigentes partidarios perciben el cumplimiento de las normas que conforman el régimen de financiamiento como inviable, dado que el modelo de financiamiento se basa en la recaudación individual por parte de los candidatos (Novales, 2014, p. 44).

Los partidos guatemaltecos recurren a estrategias informales para el control de los recursos financieros en el partido. La dirigencia partidaria suele estar atenta a la identificación de gastos desproporcionados en el territorio. Así mismo, los dirigentes nacionales suelen investigar, con los recursos limitados a su alcance, a candidatos y dirigentes locales, previo a su admisión en el partido. Las relaciones personales juegan un rol determinante en el reclutamiento de nuevos liderazgos, así como en el contacto con financistas externos (Novalés, 2014, p. 45).

La informalidad de las prácticas de gestión del financiamiento dificulta la rendición de cuentas de las organizaciones políticas hacia el TSE. Como se mencionó anteriormente, es común que los reportes de gastos de los partidos políticos cuenten con información incompleta o abiertamente falsa. El resultado es un modelo de financiamiento partidario caracterizado por la opacidad, en el cual las medidas regulatorias son imposibles de aplicar, y las medidas distributivas pierden sentido. Un análisis de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) indica que en el proceso electoral de 2011, más de Q300 millones no fueron reportados como ingresos de los partidos, y fueron empleados en la campaña electoral (2015, p. 38).

La CICIG ha desarrollado una tipología de casos de financiamiento electoral ilícito en Guatemala.

El primer tipo es el financiamiento proveniente de las élites empresariales, que consiste en tres subtipos. El primer subtipo es el de empresarios individuales o grupos empresariales que aportan a candidatos o partidos específicos por intereses, afinidad ideológica, o para obtener seguridad en momentos de incertidumbre. El segundo subtipo consiste en empresas nacionales o transnacionales que financian líderes políticos y funcionarios que buscan la reelección a cambio de negocios específicos que dependen de la política. El tercer subtipo es el de recaudadores que reciben aportes para los partidos y, posteriormente, ocupan cargos en el gobierno y benefician desde ellos a los financistas (CICIG, 2015, p. 45).

El segundo tipo es el financiamiento indirecto por parte de medios de comunicación. Tres factores intervienen en este tipo de financiamiento ilícito. Primero que existe una alta concentración en la oferta de medios de cobertura nacional, particularmente radio y televisión; segundo, que existe una gran dispersión en medios locales, especialmente empresas de cable y diarios locales; finalmente, el establecimiento de conglomerados de medios en torno a líderes políticos. Este segundo tipo consiste en tres subtipos. El primer subtipo consiste en que el monopolio de televisión abierta pacta con candidatos o líderes políticos un trato preferencial para la propaganda de estos o sus partidos, incluyendo precios especiales, espacios gratuitos, o créditos. Este constituye un aporte en especie rara vez reportado por los partidos. El segundo subtipo consiste en que consorcios de medios de comunicación realicen aportes en especie a partidos y candidatos, a cambio de obtener el derecho informal a nombrar candidatos, o de ser beneficiados por estos, una vez electos, con pauta oficial de

publicidad gubernamental. El tercer subtipo consiste en la constitución de redes de medios nacionales y locales por parte de líderes políticos a nivel local o nacional, alimentados con recursos provenientes de la corrupción (CICIG, 2015, p. 48).

El tercer tipo de financiamiento electoral ilícito es el flujo de recursos públicos destinados a obra física, que son canalizados hacia el gasto de campaña electoral, y el enriquecimiento ilícito de funcionarios y políticos. Consta de tres subtipos. El primer subtipo consiste en que constructores aglutinados en asociaciones utilizan el financiamiento político y sobornos a funcionarios estratégicos para incidir en la adjudicación de contratos de construcción. El segundo subtipo consiste en la formación de redes de constructoras y oenegés para la ejecución de obra pública, alrededor de diputados o alcaldes que permiten el enriquecimiento ilícito de sus miembros y el financiamiento de campañas electorales. El tercer subtipo consiste en el financiamiento de campañas electorales por parte de empresas constructoras para obtener, *a posteriori*, contratos de obra pública (CICIG, 2015, p. 50).

Finalmente, el cuarto tipo de financiamiento electoral ilícito lo constituye el flujo de dinero proveniente de actividades ilícitas. Esto resulta en cuatro formas de relacionamiento entre políticos y grupos dedicados a actividades ilícitas. La primera consiste en apoyo con financiamiento, logística y otros recursos, a candidatos presidenciales, a cambio de acceso, información y protección. La segunda, en el financiamiento de candidatos a alcaldes y diputados distritales, un fenómeno que ocurre con mayor frecuencia en zonas fronterizas. El tercero es el establecimiento de “zonas de interrelación”; por ejemplo, entre personas dedicadas a actividades ilícitas y políticos. Estas zonas de interrelación pueden adoptar la forma de empresas de propiedad común, por ejemplo, un emprendimiento conjunto entre un narcotraficante y un político. La cuarta forma de relacionamiento es la participación directa de integrantes del crimen organizado como candidatos a cargos de elección popular o dirigentes partidarios (CICIG, 2015, p. 58).

Tipología de casos de financiamiento electoral ilícito en Guatemala

Tipo	Subtipos
Financiamiento empresarial	Aportes a candidatos y partidos por afinidad en intereses, ideología, o seguridad en momentos de incertidumbre.
	Aportes a cambio de negocios que dependen de la política.
Medios de comunicación	Monopolio de TV abierta otorga trato preferencial.
	Consortios de medios hacen aporte a partido a cambio de candidaturas o beneficios políticos.
	Constitución de redes de medios con recursos provenientes de corrupción.
Recursos públicos destinados a obra física usados para campaña electoral o enriquecimiento personal	Constructores organizados para financiar campañas a cambio de contratos.
	Formación de redes de constructoras y oenegés para ejecutar obra física alrededor de funcionarios.
Dinero proveniente de actividades ilícitas	Apoyo a candidatos presidenciales a cambio de acceso, información y protección.
	Financiamiento a alcaldes y diputados distritales.
	Zonas de interrelación entre financistas ilícitos y políticos.
	Participación directa como candidatos.

Fuente: CICIG (2015).

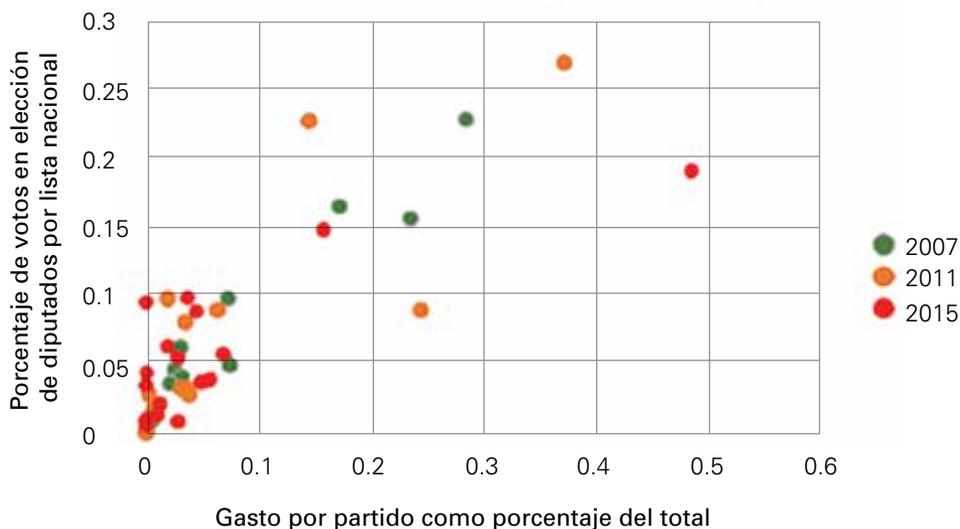
3.2.2 La opacidad impide la equidad

La segunda característica del modelo de financiamiento de partidos políticos es que este es sumamente concentrado. Esta concentración tiene dos sentidos. Por un lado, existen financistas que apoyan a varios partidos de manera simultánea. En este sentido, destacan algunas empresas de medios de comunicación, a nivel nacional, cuyo apoyo dinerario y en especie es percibido por los políticos como indispensable para el desempeño electoral al que aspiran (Novales, 2014, p. 35). Por otro lado, el financiamiento está altamente concentrado en el sentido de que muy pocos partidos reciben y gastan cantidades muy elevadas de recursos, mientras que muchos partidos reciben y gastan cantidades muy bajas de recursos. Datos de Acción Ciudadana/Mirador Electoral citados por Ortiz (2011), indican que tres partidos concentraron el 65% del gasto total en propaganda y proselitismo electoral durante el proceso electoral de 2007, y que estos tres partidos superaron el límite de gastos de propaganda electoral. El partido UNE fue el partido que más gastó, usando recursos equivalentes a 26.45% del total (Ortiz, 2011, p. 306), y obtuvo la presidencia de la República, sí como el mayor número de alcaldías y diputaciones. Los datos presentados por Acción Ciudadana (2012), indican que, en el proceso electoral de 2011 tres partidos concentraron el 75.98% del gasto total en medios de comunicación, y estos mismos tres partidos también superaron el límite de gastos de campaña establecido para dicho proceso electoral. En dicha ocasión,

el Partido Patriota, que obtuvo la presidencia de la República y el mayor número de alcaldías y diputaciones, gastó el equivalente al 37.11% del total, siendo el partido que más recursos utilizó (Acción Ciudadana, 2012, p. 43). En el proceso electoral de 2015, datos de MONITEC NDI (2016) indican que dos partidos concentraron el 61.63% de los gastos de campaña, y solo el partido Lider contabilizó el 46.5% del total, obteniendo la mayor cantidad de alcaldías y diputaciones.

La alta concentración del gasto distorsiona la competencia electoral, generando una situación en la cual pocos partidos tienen opciones reales de competir. Los gráficos 1 y 2 muestran que existe una alta correlación entre el gasto que los partidos hacen en medios de comunicación, y su desempeño electoral. Utilizando los porcentajes de votos para lista nacional y binomio presidencial, de cada partido que haya competido en una elección general en los procesos de 2007, 2011 y 2015, analizados frente con el gasto en medios de comunicación de cada uno de ellos expresado como porcentaje del total de gastos para cada proceso, se demuestra que, si bien existen excepciones notables, la norma general es que los partidos que obtienen los mejores resultados electorales suelen ser también aquellos que más gastan en propaganda a través de medios de comunicación. La correlación es igual de fuerte en ambos casos, a pesar de la participación de la coalición UNE-GANA en la contienda presidencial de 2011, y del extraordinario desempeño de FCN-Nación en la contienda de 2015.

Gráfico 1. Correlación entre desempeño electoral legislativo y gasto en campaña, 2007, 2011 y 2015



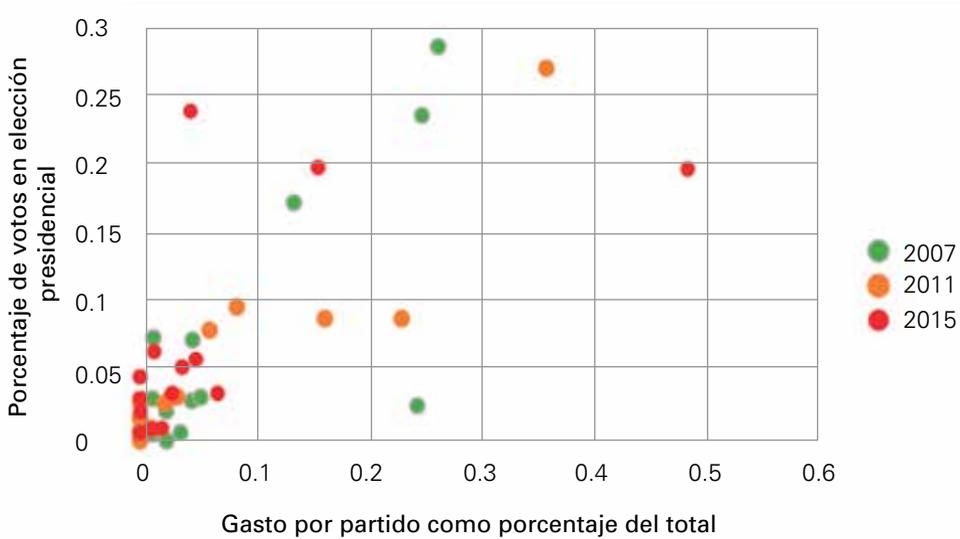
R=0.77

R Cuadrada= 0.60¹

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE.

1 Se considera que existe una correlación entre dos variables cuando el cálculo de R cuadrado da un valor cercano o superior a 0.5.

Gráfico 2. Correlación entre desempeño electoral presidencial y gasto en campaña, 2007, 2011 y 2015



R=0.77

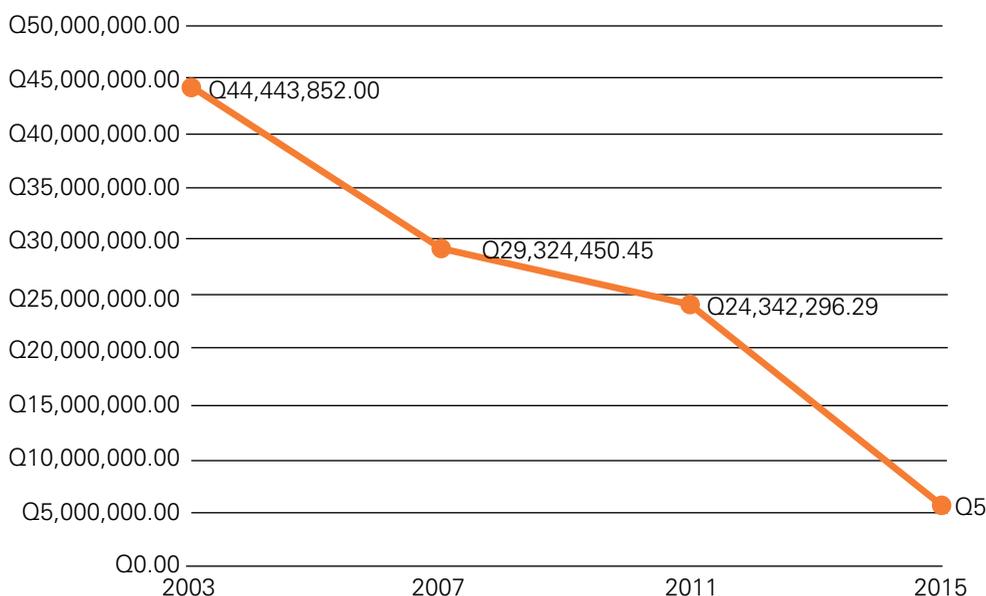
R Cuadrada= 0.60

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del TSE.

El análisis de correlación realizado no implica necesariamente una relación de causalidad, así que no puede establecerse únicamente con la evidencia de estos análisis, que un mayor gasto implique un mejor desempeño electoral. La hipótesis alternativa podría ser que los partidos con un probable mejor desempeño electoral atraigan más financiamiento, lo cual se refleje en un mayor gasto. Esto es congruente con lo planteado en Novales (2014), en donde se indica que “el principal criterio de una empresa para apoyar financieramente una candidatura son sus posibilidades electorales, usualmente determinadas con apoyo de encuestas de intención de voto” (Novales, 2014, p. 40). No obstante, los altos niveles de gasto en precampaña, documentados en Acción Ciudadana (2012), Ortiz (2011) y Monitec (2015), vuelven a dirigir el foco hacia el gasto como una variable independiente de los resultados electorales.

Con respecto al límite de gastos de campaña, es importante tomar en cuenta que algunos partidos lo consideran inviable (comunicación personal con Valentín Gramajo, 17 de marzo de 2014; y Oscar Argueta, 24 de mayo de 2016). Ante esto, es posible que, dada la ausencia de un órgano electoral con una capacidad sancionatoria fuerte, los partidos tengan pocos reparos en incumplir con dicho límite.

Gráfico 3. Promedio del gasto en medios de comunicación por partido político, por elección



Fuente: Ortiz (2011), Acción Ciudadana (2012), Novales (2014) y Monitec (2015).

3.2.3 El proceso electoral de 2015

El proceso electoral de 2015 tuvo características muy particulares, especialmente en relación al financiamiento de partidos políticos.

El primer cambio visible fue una reducción en el gasto general de los partidos políticos, tal y como se evidencia en el gráfico 3, y se detalla en el cuadro 3. Aunque muchos partidos continúan reportando ingresos y gastos incompletos, y existe un subregistro sustantivo de Q42.242,325.00, de acuerdo con los datos de Monitec (2015), esta cifra contrasta con la reportada en procesos anteriores, tal como el subregistro de Q300 millones en las elecciones de 2011 mencionado por CICIG (2015).

Un segundo cambio relevante que pudo haber incidido en la reducción del subregistro, pero también en la menor disponibilidad de fondos para la realización de propaganda política, es el paso de un modelo de propaganda electoral basado en aportes de actores externos a los partidos, vigente hasta el proceso electoral de 2011, a uno basado en aportes de actores internos, tales como dirigentes, funcionarios electos y candidatos. Los dirigentes entrevistados coincidieron en que la mayor parte del financiamiento usado para la propaganda electoral en 2015 fue provisto por fuentes internas (comunicación personal con Eva Monte Back, 31 de mayo de 2016; Paul Briere, 26 de mayo de 2016; Dorian Taracena, 25 de mayo de 2016; Álvaro Velásquez, 27 de mayo de 2016; Oscar Argueta, 24 de mayo de 2016).

Finalmente, el proceso electoral de 2015 fue distinto a los anteriores en tanto la recaudación de fondos en los partidos políticos se desarrolló de manera más centralizada (comunicación personal con Paul Briere, 26 de mayo de 2016; Dorian Taracena, 25 de mayo de 2016; Álvaro Velásquez, 27 de mayo de 2016; Oscar Argueta, 24 de mayo de 2016). No obstante, todos los entrevistados afirmaron que las dirigencias centrales aún cuentan con muchas dificultades para supervisar la gestión de recursos en las campañas locales, y que los candidatos locales financian su propia campaña (comunicación personal con Eva Monte Back, 31 de mayo de 2015; Paul Briere, 26 de mayo de 2016; Dorian Taracena, 25 de mayo de 2016; Álvaro Velásquez, 27 de mayo de 2016; Oscar Argueta, 24 de mayo de 2016).

El cambio en el comportamiento de financistas, candidatos y dirigentes es atribuible a dos factores. El primero es el desempeño del Tribunal Supremo Electoral integrado a partir de noviembre de 2013. El segundo, la coyuntura crítica en el marco de la cual se desarrolló el proceso, y el consecuente incremento en la supervisión por parte del órgano electoral, la ciudadanía, y otros actores institucionales.

El desempeño distinto del Tribunal Supremo Electoral se evidenció a partir de mayo de 2014, cuando dicho órgano suspendió a 11 partidos políticos por realizar propaganda electoral antes de la fecha de convocatoria a elecciones. De acuerdo con observaciones hechas por Mirador Electoral, la suspensión modificó exitosamente el comportamiento de los partidos políticos suspendidos, dado que estos redujeron su gasto en propaganda electoral e incrementaron el gasto en proselitismo (Mirador Electoral, 2015). El Tribunal volvió a mostrar su independencia cuando, en noviembre del mismo año, suspendió de nuevo al Partido Patriota, incluyendo en la sanción la separación de la vicepresidenta de la República, Roxana Baldetti, como secretaria general de dicho partido (Novales, 2015).

La drasticidad de las medidas tomadas por el Tribunal Supremo Electoral podría haber favorecido la cautela por parte de financistas, candidatos y dirigentes partidarios, con respecto a la gestión del financiamiento de los partidos políticos (Sergio Chinchilla, comunicación personal, 9 de junio de 2016). Los cambios en la manera en que el TSE desarrolló su trabajo continuaron durante el proceso electoral. El Tribunal Supremo Electoral contó con mejor tecnología para realizar el monitoreo del gasto de los partidos políticos. No obstante, esta mejora tecnológica se atribuye a la firma contratada, con fondos de cooperación internacional, para realizar este trabajo (Sergio Chinchilla, comunicación personal, 9 de junio de 2016). Un ejemplo del ejercicio continuado de esta autoridad fue cuando el TSE prohibió al partido Lider continuar realizando propaganda, por sobrepasar el límite de gastos de campaña, y le impuso una multa cuantiosa (TSE, Acuerdo 262-2015). A pesar de que los límites de gastos de campaña habían sido superados en elecciones anteriores, una sanción de este tipo nunca se había dado.

Por otro lado, dirigentes partidarios expresaron que el desempeño de la Comisión Internacional contra la Impunidad y el Ministerio Público durante el año 2015, en el cual incluso se desarrollaron procesos penales en contra de dirigentes partidarios y financistas por el delito de financiamiento electoral ilícito (“Caso Redes”, ver CICIG, s.f.), incluso motivó a que financistas usuales no aportaran en este proceso electoral (Dorian Taracena, comunicación personal, 25 de mayo de 2016).

Cuadro 3. Ingresos y gastos por partido participante en proceso electoral 2015

Partido	Ingreso reportado	Gasto monitoreado	Diferencia Ingreso-Gasto
Todos	Q22.308,402.	Q3.612,033.	Q18.696,369.
UNE	Q27.694,064.	Q15.287,799.	Q12.406,265.
PAN	Q5.832,506.	ND	Q5.832,506.
EG	Q6.306,621.	Q1.867,243.	Q4.439,378.
PRI	Q3.375,000.	Q930,530.	Q2.444,470.
UCN	Q4.478,005.	Q2.761,835.	Q1.716,170.
Creo	Q7.963,381.	Q6.656,004.	Q1.307,377.
Unionista	Q895,650.	ND	Q895,650.
URNG-Maíz	Q713,485.	Q5,000.	Q708,485.
PP	Q411,655.	ND	Q411,655.
Gana	Q2,437.	ND	Q2,437.
Mi País	Q0.	ND	Q0.
MNR	Q2,500.	Q8,100.	(Q5,600.)
Viva	Q3.868,318.	Q4.789,427.	(Q921,109.)
MR	Q1.578,958.	Q2.779,747.	(Q1.200,789.)
Fuerza	Q9,075.	Q1.211,620.	(Q1.202,545.)
FCN-Nación	Q1.071,390.	Q4.329,846.	(Q3.258,456.)
Convergencia	Q588,362.	Q5.522,892.	(Q4.934,530.)
Lider	Q16.259,048.	Q46.978,344.	(Q30.719,296.)
CNN	Q381,347.	ND	Q381,347.
Totales	Q103.740,204.	Q96.740,420.	Q6.999,784.
Ingresos no gastados			Q42,242,325
Gasto de ingresos no reportados			Q49,242,109

Nota: ND se refiere a que no se identificó gasto en medios en el monitoreo.

Fuente: Monitec (2016).

Resulta evidente que la discrepancia entre los gastos registrados y los gastos efectuados sigue siendo amplia. Destaca el caso del partido Lider, en donde los gastos reales casi triplicaron los gastos declarados. Por otro lado, es claro que los partidos reportan ingresos mayores a lo gastado en medios de comunicación, como norma general. Esto implica que una buena parte de los ingresos están siendo utilizados en campaña de tierra, más difícil de contabilizar por parte del TSE.

3.2.4 Conclusiones sobre el modelo de financiamiento vigente en el proceso electoral de 2015

La alta concentración del gasto de los partidos políticos es un indicador del fracaso de las políticas regulatorias en el régimen de financiamiento partidario guatemalteco. La existencia del límite de gastos de campaña es irrelevante cuando los partidos que ganan las elecciones lo sobrepasan sistemáticamente y con impunidad, algo que se dio en los procesos electorales de 2007 y 2011. En buena medida, la capacidad de los partidos para sostener la transgresión de la norma ha estado vinculada con la opacidad de las finanzas partidarias, derivada de la inhabilidad del TSE para responsabilizar a quienes las gestionan a lo interno de los partidos. En este sentido, es evidente que las políticas regulatorias, particularmente aquellas que tienden a fortalecer la competencia política, requieren de un sistema de fiscalización y una capacidad sancionatoria fuerte por parte del órgano electoral para ser eficaces. El modelo, tal y como ha sido aplicado en elecciones anteriores, no permite una competencia electoral razonablemente justa.

Existen dos razones fundamentales para la debilidad de la fiscalización. Primero, el modelo de rendición de cuentas está basado en el supuesto de que todas las contribuciones son canalizadas a través de las organizaciones políticas, y que estas están en capacidad de fiscalizar la gestión de recursos que desarrollan candidatos y dirigentes locales. Este supuesto no se cumple, como lo evidencian las entrevistas realizadas. La mayor parte del financiamiento pasa a través de candidatos individuales, y los partidos no están en capacidad de producir la información necesaria para la rendición de cuentas, aunque intenten centralizar la recaudación (Novales, 2014, p. 49).

La segunda razón está relacionada con la capacidad institucional del TSE. La unidad a cargo de la fiscalización del financiamiento partidario es la misma unidad de auditoría interna de la gestión de recursos del TSE, y sus capacidades están diseñadas para este último fin (Balsells, 2008, p. 98). Esto ha derivado en que el TSE tenga que obtener apoyo externo para la realización del trabajo de fiscalización, algo que agrega un elemento de incertidumbre a la aplicación del régimen.

Algo que debe remarcar es que el gasto promedio por partido político se ha reducido considerablemente a lo largo de los últimos tres procesos electorales. Como se mencionó arriba, el régimen de financiamiento partidario aplicado en la última

elección data apenas de 2004 y 2006, por lo que la primera elección en la que estuvo vigente fue en la de 2007. Si bien se ha criticado su eficacia, lo cierto es que el mismo parece funcionar progresivamente en función de sus objetivos, sin que esto signifique que su funcionamiento actual sea satisfactorio. En el caso del proceso electoral de 2015, tanto la coyuntura política que favoreció mayor vigilancia ciudadana y supervisión por parte de la CICIG, y el MP, como el trabajo más eficaz del TSE, contribuyeron a una disminución considerable del gasto de los partidos políticos en medios de comunicación. No se cuenta con información que permita conocer si el gasto en campaña de tierra también disminuyó; no obstante, dado que los dirigentes partidarios indican haber tenido un acceso más restringido a financiamiento, puede suponerse que los mismos factores que afectaron el gasto en medios de comunicación afectaron el gasto en otros elementos de la campaña. Sin embargo, tal y como se señaló arriba, el hecho de que varios partidos políticos hayan recaudado más recursos de lo gastado en medios de comunicación, indica que el gasto en campaña de tierra sigue siendo relevante y difícil de fiscalizar.

Lo anterior tiene dos implicaciones. La primera es que deben identificarse las condicionantes del desempeño del TSE. Dada la experiencia de 2015, pareciera que la integración particular de cada magistratura puede tener un efecto importante en la manera en que dicho órgano aborda el comportamiento irregular de los partidos políticos. Es conveniente, entonces, identificar estrategias de reforma institucional para facilitar la integración de magistraturas autónomas y eficaces. La evidencia del proceso electoral de 2015 indica que el fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral es una vía necesaria para lograr la eficacia de cualquier política regulatoria o distributiva, independientemente de su objetivo.

La segunda implicación es que la supervisión ciudadana puede tener un impacto relevante. En este sentido, conviene evaluar y fortalecer los procesos de observación electoral, así como los mecanismos a través de los cuales la información generada en dichos procesos pueda nutrir la función jurisdiccional del TSE.

4. La reforma al régimen de financiamiento

4.1 Los motivos de la reforma

El Decreto 26-2016 tiene su origen en la iniciativa 4974, presentada al Congreso por el Tribunal Supremo Electoral en junio de 2015. Dicha iniciativa fue propuesta en el contexto de una crisis política de gran envergadura, en la cual existía una demanda importante en la opinión pública y la sociedad civil organizada de corregir las causas de la corrupción. De estas, muchos ciudadanos intuían como relevante la existencia de conflictos de interés entre financistas y candidatos. Dicha demanda dio lugar a

que, a pesar de que la propuesta de reforma contenía múltiples temas, lo relacionado con el financiamiento de partidos se centrara en el combate a la corrupción, a través de mejoras en el trabajo de fiscalización y de un incremento en el rol regulatorio del TSE. Posteriormente, cuando la iniciativa fue discutida en el Congreso de la República, se incorporaron disposiciones más drásticas con respecto al uso de los medios de comunicación.

El contenido final de la reforma refleja el conocimiento, por parte de sus autores –Congreso y TSE– de los análisis producidos desde la academia y la sociedad civil organizada. En resumen, los problemas del sistema de financiamiento abordados por la reforma son dos:

Primero, que la fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas es sumamente débil, producto de deficiencias en el diseño del Tribunal Supremo Electoral, y de la contradicción entre un modelo de gestión de recursos altamente personalista, y un régimen de fiscalización basado en la rendición de cuentas de los partidos políticos.

El segundo problema es que el financiamiento de partidos y campañas es altamente concentrado, e introduce un elemento de distorsión a la competencia política. En los últimos tres procesos electorales, pocos partidos han concentrado la mayor cantidad del gasto en medios de comunicación, y han obtenido los mejores resultados electorales; muchos partidos han gastado una fracción mínima del total, y han obtenido resultados electorales marginales.

Ambos problemas están estrechamente vinculados. La dificultad para fiscalizar el financiamiento de los partidos políticos ha impedido que el TSE aplique correctamente la regulación relacionada con la competencia política, particularmente el límite de gastos de campaña.

El decreto 26-2016 aborda ambos problemas de manera eficaz. Con respecto a las debilidades en la fiscalización, las reformas a los artículos 19 y 21 y 24 contienen una serie de cambios importantes, incluyendo las siguientes:

- Responsabilidad de rendición de cuentas sobre financiamiento público y privado recae en el secretario general nacional, secretarios departamentales y secretarios municipales de los partidos políticos. Se obliga a los dirigentes locales a rendir cuentas al órgano de fiscalización partidaria.
- Incremento de la capacidad de fiscalización del TSE, al obligar a otras instituciones –Contraloría General de Cuentas, Superintendencia de Bancos, y la Superintendencia de Telecomunicaciones– y a funcionarios públicos a entregar información requerida por el órgano electoral. Esto pone las capacidades de fiscalización de dichas entidades a disposición del TSE, contrarrestando las debilidades que este tiene en dicha materia.

- Introducción de la figura de persona vinculada,² que limitará la oportunidad para ocultar aportes de financistas a través de terceras personas.
- Extensión de sanciones a: secretarios nacionales, departamentales y municipales, a las personas que reciban aportes, a quienes los realicen y a los candidatos que se beneficien de ellos, por incumplimiento de las normas de financiamiento.

Adicionalmente, el decreto 26-2016, en su artículo 66 manda al TSE a crear una unidad especializada de control y fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, con lo cual se solventa la debilidad en el diseño institucional que dirigía al equipo de auditoría interna hacia la fiscalización de los partidos políticos.

Con relación al problema de la concentración del financiamiento, el decreto 26-2016, más allá de mejorar las normas existentes, constituye una transformación radical del actual régimen. Hasta las elecciones de 2015, el régimen de financiamiento partidario no incluía provisiones distributivas significativas para la realización de propaganda electoral, y el gasto en medios de comunicación estaba sujeto únicamente a algunas regulaciones laxas. Específicamente, el artículo 220 establecía que:

El Tribunal Supremo Electoral, conjuntamente con los fiscales de los partidos políticos, durante las primeras dos semanas de convocado el proceso electoral deberá establecer en cada evento electoral o procedimiento consultivo, para aplicarse por igual a cada organización política o coalición participante, los tiempos máximos y horarios a contratar para propaganda electoral en los medios de comunicación social, radiales y televisivos, así como el espacio en los medios escritos. [...]

Transcurrido el plazo a que se refiere este artículo para el establecimiento de límites máximos de transmisión sin que éstos se hayan efectuado, el Tribunal Supremo Electoral los fijará de oficio y sin necesidad de su discusión con los fiscales de los partidos políticos. [...]

Esta regulación permitía a los partidos políticos participar en la definición de los tiempos máximos y mínimos, y al TSE establecerlos de manera arbitraria si los partidos no llegaran a un acuerdo. No obstante, no existió durante el proceso electoral de 2015 un acuerdo del TSE que indique la implementación de esta medida.³ Adicionalmente, la libertad que el TSE y los partidos tenían para fijar los máximos y mínimos a los que se refiere el artículo 220 está limitada por el artículo 221, que establece los mínimos permitidos para su definición. Adicionalmente, dado que los partidos usualmente utilizan los fondos de la deuda política para actividades permanentes no

2 El artículo 21 de la LEPP entiende por persona vinculada a “... la persona individual o jurídica, vinculada con la organización política, con el financista político, con alguno de los miembros de sus órganos permanentes o de dirección y control o sus candidatos, por relaciones de propiedad, administración o cualquier otra índole que defina el Tribunal Supremo Electoral”.

3 Se revisaron los acuerdos relacionados con el proceso electoral en el sitio web del TSE.

electorales (Novales, 2014: p. 30), el financiamiento de la propaganda en medios de comunicación proviene, casi en su totalidad, de fuentes privadas.

La reforma introducida a los artículos 220, 221, y 222 por el Congreso de la República en el Decreto 26-2016 establece que el TSE formulará un plan de distribución de tiempos y espacios en medios de comunicación, para lo cual podrá considerar los planes propuestos por los partidos políticos. Prohíbe también que los partidos contraten de manera directa los espacios y tiempos en los medios, o de cualquier manera adicional a la planificación establecida en la ley. Esto implica, efectivamente, una transformación de un sistema de regulación laxa, con financiamiento completamente privado, a un sistema de regulación rígida, con financiamiento completamente público.

Dos medidas más complementan reforma a las normas de la competencia política. La primera, una reducción del límite de gastos de propaganda, establecida en una modificación del artículo 21, inciso e, en donde se establece el mismo en USD0.50 por cada ciudadano empadronado al 31 de diciembre del año anterior a las elecciones, una reducción a la mitad del límite vigente en las elecciones de 2015, con la lógica aparente de considerar el financiamiento público a los partidos un factor que permite dicha reducción. La segunda medida es la reducción del tiempo legal para la realización de propaganda, establecido, en una reforma al artículo 196, en 90 días previos a la realización de las elecciones.

Cuadro 4. Políticas de financiamiento partidario en el Decreto 26-2016

		Objetivo de la política	
		Fortalecimiento de contienda política	Combate a la corrupción
Tipo de política	Regulatorias	Prohibición de realizar propaganda antes de la convocatoria a elecciones, estableciendo un período legal de tres meses para la realización de la misma. Prohibición de gasto directo en medios de comunicación. Límite de gastos de propaganda electoral de USD0.50 por cada ciudadano empadronado al 31 de diciembre del año anterior a las elecciones.	Publicidad de contribuciones y prohibición del anonimato. Entrega de informes de financiamiento y gasto al TSE. Cuentas visibles al TSE para el manejo de fondos de campaña. Prohibición de contribuciones provenientes del extranjero. Prohibición de contribuciones personales, todas deben canalizarse a través de las organizaciones políticas.

Continúa...

		Objetivo de la política	
		Fortalecimiento de contienda política	Combate a la corrupción
Tipo de política	Regulatorias		Individualización de sanciones por incumplimiento de régimen en dirigentes locales, nacionales y candidatos. Sanciones a medios de comunicación y financistas que incumplan régimen de financiamiento.
	Distributivas	Financiamiento público indirecto para propaganda electoral en medios de comunicación, distribuido equitativamente. Financiamiento público directo por concepto de deuda política, a razón de USD2.00 por voto.	Regulación del uso del financiamiento público directo, con porcentajes establecidos para actividades y ámbitos territoriales específicos.

Fuente: Decreto 26-2016.

Finalmente, es notable el incremento en la capacidad sancionatoria del Tribunal Supremo Electoral, al cual las reformas del artículo 21 le otorgan taxativamente la facultad de cancelar la personería jurídica de los partidos que incumplan con el régimen de financiamiento. Adicionalmente, las reformas al artículo 88 de la LE-PP le permitirán al TSE evaluar la gravedad de cada falta y emitir una sanción en función de esta, sin orden de prelación, es decir, sin que una sanción menos drástica (por ejemplo, una suspensión) tenga que ser agotada antes de una sanción más drástica (por ejemplo, una cancelación). Dicho artículo también estipula que dichas sanciones “se pueden imponer a las organizaciones políticas, a sus afiliados y a los candidatos que participen en la elección”, individualizando así la responsabilidad sobre la violación de estas normas y permitiendo al TSE sanciones más precisas y correctivas.

Finalmente, debe decirse que la reforma al régimen de financiamiento aprobada en el Decreto 26-2016 hace avances importantes que sintetizan la discusión realizada hasta ahora en la academia y la sociedad civil, además de incorporar propuestas provenientes de iniciativas anteriores. Es importante tomar en cuenta también que la legislación electoral, dado que su aplicación concreta se restringe a un período corto de tiempo cada cuatro años, lleva un proceso de *aprendizaje* más lento que la legislación de otros ámbitos. La evolución de la aplicación del régimen de financiamiento entre 2007 y 2015, así como la de la conducta de los actores a los cuales se aplica, así lo indica.

4.2 Pasos a seguir y propuestas para el futuro

Dado que la reforma al régimen de financiamiento constituye un cambio radical con respecto a lo existente con anterioridad, los esfuerzos de reforma electoral deberán enfocarse, en un primer momento, en las reformas reglamentarias necesarias para implementación de la nueva legislación. De hecho, el artículo 65 del Decreto 26-2016 da al TSE un plazo de 90 días a partir de su entrada en vigencia para efectuar dichas reformas. Como mínimo, estas deberán contener:

- Modificaciones al Reglamento de financiamiento para adaptarlo a los nuevos requerimientos establecidos en el artículo 21 de la LEPP, incluyendo los mecanismos a través de los cuales se verificará el cumplimiento, por parte de los dirigentes locales, de la entrega de información al órgano partidario de fiscalización.
- Definición de criterios objetivos para la aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 88 de la LEPP, que fortalezcan las resoluciones del TSE.
- Establecimiento de los mecanismos para la recepción y procesamiento de denuncias e información sobre posibles violaciones al régimen de financiamiento, particularmente a las normas que implican una individualización de la responsabilidad sobre la rendición de cuentas, y una individualización de las sanciones.
- Reglamentación de todo lo relacionado con la elaboración e implementación del plan de distribución equitativa de espacios y tiempos en los medios de comunicación, el cual deberá incluir los criterios para realizar dicha distribución, los mecanismos para la asignación de los recursos pertinentes, y los procedimientos de compra y contratación que aseguren la mayor transparencia y credibilidad en la aplicación de estas disposiciones.
- Debido a que el Decreto 26-2016 también incluye la implementación del voto de los ciudadanos guatemaltecos residentes en el exterior a partir del proceso electoral de 2019, el reglamento deberá también contemplar las medidas necesarias para la aplicación del régimen de financiamiento en los lugares fuera del territorio nacional en donde los partidos puedan realizar propaganda.
- La implementación del decreto 26-2016 también requerirá el fortalecimiento del despliegue territorial del TSE. Actualmente, el Tribunal está representado en los territorios a través de los delegados y subdelegados del Registro de Ciudadanos. Conviene considerar la posibilidad de que dichos delegados asuman funciones de fiscalización del financiamiento de los partidos políticos y el desempeño de los medios de comunicación. No obstante, es posible que dicho cambio requiera modificaciones más profundas al esquema organizativo del TSE, incluyendo cuestiones como los perfiles de cada cargo, y la gestión financiera de recursos dentro del órgano electoral.

Adicional a las reformas reglamentarias y los cambios necesarios para la implementación de la Ley, es necesario prever cambios adicionales a la Ley electoral y de partidos políticos.

Primero, dado que el límite actual de gastos de propaganda electoral ha demostrado ser disfuncional, y su aplicación ha sido considerada inviable, es recomendable considerar la introducción de límites de gastos diferenciados por cada nivel de elección –municipal, legislativa distrital, legislativa nacional, presidencial, y al Parlacen–. Dichos límites deberán considerar que el costo de mayor de la propaganda electoral ya está cubierta por el financiamiento público indirecto establecido en el artículo 220; no obstante, debe tomarse en cuenta también que la experiencia ha demostrado que el límite de USD1.00 no cubre las necesidades razonables de una campaña exitosa. La modificación del límite debe considerar los eventuales cambios en otros ámbitos de la legislación electoral, tales como la posibilidad de apertura de los listados, o la implementación de primarias para la selección de candidatos. Las particularidades de dichos cambios deberán motivar a reformas pertinentes a las normas de financiamiento que tienen por objetivo fortalecer la competencia electoral.

Segundo, la discusión de una nueva generación de reformas deberá considerar los cambios en la manera en que se desarrolla la propaganda política, particularmente con respecto al empleo de nuevos medios vinculados a la expansión en el uso de Internet. El decreto 26-2016 incluye una prohibición para la contratación de propaganda adicional a la que establece la Ley, y la posibilidad de sancionar a las empresas que colaboren con los partidos en la difusión de propaganda de manera ilícita; no obstante, los medios sociales en mención pueden suponer una zona gris entre la realización de propaganda pagada y la difusión de ideas y propuestas de candidatos y organizaciones sin que medie una contratación como tal. Así mismo, el TSE tendrá una capacidad limitada de sancionar a empresas cuyas operaciones se ubican fuera del territorio nacional, pero que permiten la difusión del contenido dentro de este; tal es el caso de la mayoría de medios sociales. Sobre este último punto, el Tribunal debe encontrar los mecanismos para diferenciar las expresiones espontáneas de apoyo a uno u otro candidato, de los anuncios pagados por las organizaciones políticas. Conviene que, dado el bajo costo de la propaganda a través de medios sociales, la misma no sea restringida con los mismos criterios usados para las restricciones de la campaña nacional en medios tradicionales. En este sentido, debe salvaguardarse la libertad de expresión por sobre la regulación de la competencia electoral.

Finalmente, se reitera que la reforma al régimen de financiamiento será insuficiente sin modificaciones en otros ámbitos que fortalezcan la institucionalidad de los partidos políticos. Esto debe hacerse a través de medidas que reduzcan la arbitrariedad, opacidad, y el ejercicio del poder sin *accountability* de las dirigencias partidarias.

Bibliografía

- Acción Ciudadana (2012) ¿Cuánto costó la campaña electoral? Análisis del gasto y la rendición de cuentas de los partidos políticos en el proceso electoral. Guatemala, 2011. Magna Terra Editores / Acción Ciudadana. Guatemala.
- Balsells, A. y Gramajo, M. (2008) “Análisis del régimen de financiamiento de los partidos y las campañas electorales”. En *Siete claves para el cambio: Análisis técnico, político y normativo del proceso electoral* Guatemala 2007. Núñez, E. (Coord.). ASIES, DOSES, FLACSO, NDI, NIMD.
- Casas, K. y Zovatto, D. (2011) “Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina”. En *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. Gutiérrez y Zovatto (Coords.). IDEA, OEA, UNAM. México.
- CICIG (2015) *Financiamiento de la política en Guatemala*. Guatemala: Serviprensa.
- Duverger, M. (1957) *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Freidenberg, F. y Levitsky S. (2007). “Organización informal de los partidos en América Latina”. *Desarrollo Económico*, vol. 46, No. 184 (enero-marzo 2007)
- Griner, S. y Zovatto, D. (2005). *Funding of political parties and election campaigns in the Americas*. IDEA y OEA, Washington, EUA.
- Haider, H. (2008). *Helpdesk Research Report: Political Party Financing*. Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC). Australia.
- Johnston, M. (2005). *Political Finance Policy, Parties and Democratic Development*. National Democratic Institute for International Affairs. Washington, DC. EUA.
- Lemus, J. (2013) “«Partidos franquicia»: la distorsión del modelo de organización de la Ley Electoral y de Partidos Políticos”. En *Partidos políticos guatemaltecos: Cobertura territorial y organización interna*. ASIES; Guatemala.
- Nasmacher, Karl-Heinz (2003). “Introduction: Political Parties, Funding and Democracy”. En Austin y Tjenström, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. IDEA.
- Novales, H. (2014) *Partidos políticos guatemaltecos: Financiamiento e institucionalidad*. ASIES, Guatemala.
- Ortiz, P. (2011). “El financiamiento partidario en Guatemala”. En *Évaluer la qualité de la démocratie: guide pratique*. Instituto IDEA. Estocolmo, Suecia.

Thompson, J. (2003) *Introducción: Dinero, política y elecciones*. Cuaderno No. 48. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Centro de Asesoría y Promoción Electoral* (IIDH-CAPEL). San José, Costa Rica.

USAID (2003) *Money in Politics Handbook*. Technical Publication Series. Office of Democracy and Governance. Washington, DC.

Documentos legales

Acuerdo 18-2007, Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (2007). Tribunal Supremo Electoral, Guatemala.

Acuerdo 19-2007, Reglamento de control, fiscalización del financiamiento público y privado de las actividades permanentes y de campaña electoral de las organizaciones políticas (2007). Tribunal Supremo Electoral, Guatemala.

Decreto 1-85, Ley Electoral y de Partidos Políticos (1985). Asamblea Nacional Constituyente, Guatemala.

Decreto 17-73, Código Penal (1973). Congreso de la República de Guatemala.

Decreto 26-2016, Reformas al Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos. (2016). Congreso de la República de Guatemala.

Bases de datos

Monitec (2016). *Elecciones Guatemala 2015. Informe de cierre*. [Base de datos]

NDI (2016). *Tablas financiamiento partidos* [Sistematización de información derivada de los informes de financistas entregados al TSE por los partidos políticos durante el año 2015]

Comunicaciones personales

Argueta, Oscar (2016, 24 de mayo). Diputado del partido UNE.

Briere, Paul (2016, 26 de mayo). Diputado del partido Todos.

Chinchilla, Sergio (2016, 9 de junio). Auditor Electoral.

Gramajo, Valentín (2014, 17 de marzo). Secretario de organización, PP.⁴

Monte, Eva (2016, 31 de mayo). Diputada del partido Lider.

4 Comunicación realizada durante la elaboración del documento Partidos políticos guatemaltecos: Financiamiento e institucionalidad. ASIES, 2014.

Taracena, Dorian (2016, 25 de mayo). Diputado y Secretario de Finanzas del partido Encuentro por Guatemala.

Velásquez, Álvaro (2016, 27 de mayo). Diputado del partido Convergencia.



El papel de los órganos electorales en el proceso 2015

Renzo Lautaro Rosal

Contenido

El papel de los órganos electorales en el proceso 2015	221
1. Introducción.....	221
2. Autoridades electorales: marco teórico.....	222
2.1 El sistema electoral.....	222
2.2 Órganos electorales.....	223
2.3 Importancia de los órganos electorales.....	224
3. El Tribunal Supremo Electoral.....	225
4. El contexto del proceso electoral.....	227
4.1 Elección de Magistrados y primeros pasos.....	227
5. Valoración sobre la organización del proceso electoral.....	229
5.1 Fases del proceso electoral.....	231
6. Principales hitos del proceso electoral (en cumplimiento de funciones administrativas y de justicia electoral).....	231
6.1 Primer proceso con Documento Personal de Identidad –DPI–.....	232
6.2 Padrón electoral y Circunscripciones Electorales Municipales –CEM–.....	233
6.3 Jurisprudencia progresiva y razonamiento de las decisiones.....	233
6.4 Tensiones y conflictividad electoral.....	234
6.4.1 Repetición de elecciones municipales.....	235
6.5 Regulación de la campaña electoral.....	235
6.6 Verificación y sanción de la campaña anticipada.....	237
6.7 Control del financiamiento electoral.....	239
6.8 Sanciones y resoluciones.....	239
6.9 No adjudicación de cargos.....	241
6.10 Creación de la Fiscalía de Delitos Electorales del Ministerio Público.....	243
6.11 Cierre del proceso.....	244
7. El papel de los Magistrados.....	246
7.1 Reacciones de los partidos políticos.....	247

8. Reformas a la LEPP: oportunidades y desafíos	247
8.1 Agenda pendiente, reformas de segunda generación	248
9. Análisis del funcionamiento de direcciones	250
9.1 Registro de Ciudadanos	250
9.1.1 Delegados Departamentales y Subdelegados Municipales	252
9.2 Dirección Electoral	253
9.2.1 Coordinación interinstitucional y prevención de conflictividad	254
9.3 Auditoría Electoral	255
9.4 Dirección Financiera (compra de insumos, transparencia y presupuesto).....	256
9.5 Órganos Electorales Temporales	257
10. Conclusiones	260
11. Recomendaciones	261
11.1 Con relación a los Órganos Electorales Temporales	264
Bibliografía	265

Lista de cuadros

Cuadro 1. Magistrados electos, Tribunal Supremo Electoral (2014)	228
Cuadro 2. Fases generales del proceso electoral	231
Cuadro 3. Datos electorales 2015.....	232
Cuadro 4. Decreto de nulidad en elecciones municipales	235
Cuadro 5. Acuerdos sobre regulación de propaganda electoral.....	236
Cuadro 6. Acuerdos del TSE (sanción por campaña anticipada)	238
Cuadro 7. Resoluciones, denegación de inscripción de candidatos	240
Cuadro 8. Impugnaciones por denegatoria de inscripción	241
Cuadro 9. No adjudicación de diputaciones	242
Cuadro 10. Diputados electos 2015, a quienes no se adjudicó el cargo por aplicación del artículo 113, por antejuicios en su contra	242

Cuadro 11. Argumentaciones por impedimento constitucional (Incumplimiento del artículo 113)	243
Cuadro 12. Resoluciones finales del proceso	245
Cuadro 13. Reformas a la LEPP (2016), relacionadas con el fortalecimiento del TSE	248
Cuadro 14. Reformas pendientes a la LEPP, relacionadas con el TSE	249
Cuadro 15. Principales debilidades. Delegados y Subdelegados del Registro de Ciudadanos.....	253
Cuadro 16. Órganos Electorales Temporales Comparación de datos (2011 y 2015).....	259
Cuadro 17. Integración de Órganos Electorales Temporales (2015), por género	260

El papel de los órganos electorales en el proceso 2015

Renzo Lautaro Rosal

1. Introducción

La consultoría sobre "El papel de los órganos electorales en el proceso 2015", forma parte del estudio contratado por el Instituto Nacional Demócrata (NDI por sus siglas en inglés), para analizar las principales áreas (componentes) del sistema electoral y de partidos políticos en el marco del proceso electoral realizado en 2015.

El presente informe da cuenta del objetivo general de la consultoría, que era "Realizar un estudio sobre el funcionamiento, desempeño y legitimidad de las autoridades electorales en el proceso electoral de 2015, para exponer un balance sobre la gestión en la elección y una propuesta de los desafíos políticos, técnicos e institucionales claves para su modernización".

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) desarrolló un conjunto de funciones jurisdiccionales y de administración electoral sin comparación previa. Un primer desafío fue sancionar la campaña anticipada, ante las actitudes desafiantes de los partidos políticos. La coyuntura político-institucional de 2015 repercutió en, e incluso condicionó, la realización de las elecciones generales. El órgano electoral aplicó medidas sancionatorias y otros recursos no utilizados en las administraciones previas, con lo que sentó precedentes para las siguientes gestiones. Las resoluciones impidieron la continuidad de prácticas tradicionales, orientadas a incumplir la normativa electoral, las cuales fueron fundamentadas en la Ley Electoral y de Partidos Políticos –LEPP–; demostrando que la aplicación de ese cuerpo legal tiene plena vigencia.

Uno de los hechos relevantes fue la imposición de sanciones ante la violación, por parte de diversas organizaciones políticas, del techo de campaña previamente establecido; así como las resoluciones que impidieron la inscripción de candidatos que no cumplieran con requisitos, e incluso violaron preceptos constitucionales. Por primera ocasión se aplicó el artículo 113 de la Constitución Política de la República –CPRG–, e incluso se impidió que electos cuestionados tomaran posesión de sus cargos.

El órgano electoral demostró su capacidad para responder a un evento electoral único, donde diversos sectores ciudadanos demandaron especiales capacidades de respuesta, caracterizadas por la efectividad, contundencia y sentido de oportunidad. Quedan diversos desafíos, el principal, implementar las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, aprobadas por el Congreso de la República, las que deberán ser aplicadas durante el proceso a realizarse en 2019.

2. Autoridades electorales: marco teórico

2.1 El sistema electoral

El PNUD (2005) indica que “el sistema electoral tiene por finalidad determinar las reglas según las cuales los electores expresan sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno” (citado en Nohlen, 2006, p. 295). El sistema electoral se encarga de fijar las reglas que sirven para transformar los votos en escaños o en cargos de elección popular, “da forma al sistema de partidos y afecta el espectro de representación” (Sartori citado en Sánchez, 2007, p. 105).

"El sistema electoral es resultado de las decisiones de los líderes políticos y los intereses que estos representan" (Nohlen, 2006, p. 294). Está conformado por varios elementos, tales como:

- las circunscripciones electorales. En el caso de Guatemala, existen 23 distritos electorales (conjunto de electores en un espacio, territorio o lugar, a partir del cual se reparten los escaños o los cargos de elección popular);
- las formas de candidatura (listas y nóminas);
- las modalidades de votación (uno o varios votos);
- las fórmulas en que se convierten los votos en escaños (Hernández, 2007).

El órgano electoral es uno de los componentes del sistema electoral, al igual que las normas que regulan la ciudadanía, los partidos políticos, las bases y emisión del sufragio, los recursos contra las decisiones electorales y las reglas que establecen la forma en la que han de ser asignados y distribuidos los cargos electivos. Varios de esos componentes afrontaron cierto grado de modificación durante el reciente proceso electoral: la aplicación de las normas fueron más contundentes, se ejerció mayor y mejor control sobre las actuaciones de los partidos, el órgano temporal impidió la inscripción de candidatos cuestionados por tener impedimentos legales (por ser contratistas del Estado y no cumplir lo establecido en el artículo 113 de la

Constitución Política de la República), e incluso se dictaron resoluciones después del evento para impedir que varios electos (diputados y alcaldes municipales) tomaran posesión de sus cargos, entre otros rasgos.

2.2 Órganos electorales

Los órganos electorales son la autoridad suprema del Estado, especializada y en diversos grados autónoma, encargada de la función electoral. Esta función es ejercida por un complejo institucional que, por lo general, actúa con autonomía dentro del Poder Judicial y en algunos casos con independencia respecto de las tres clásicas ramas del poder público. Son órganos constitucionales (previstos y regulados por la Constitución Política). La organización electoral ha adquirido creciente autonomía orgánica, funcional y presupuestal (Sobrado, 2008).

La organización electoral cumple un servicio público permanente, de carácter nacional, responsable de la administración íntegra del proceso electoral, que comprende tanto la preparación, organización, dirección, vigilancia y promoción de los comicios; como la realización del escrutinio, la resolución de las impugnaciones y la declaración oficial de la elección.

Los organismos electorales cumplen funciones, tanto de naturaleza administrativa como jurisdiccional electoral. Para cumplir con sus funciones, existen dos modelos: el unificado, que concentra en un solo organismo autónomo la administración y la jurisdicción electorales (caso del TSE); y el diversificado, que supone una instancia de administración electoral orgánicamente separada de una jurisdicción electoral especializada, también autónoma. Son instancias colegiadas, cuyos integrantes son designados de diferente manera, según la legislación nacional. En el caso del TSE, intervienen en la designación las tres ramas del poder público, el Consejo Superior de la Universidad de San Carlos de Guatemala y la Asamblea del Colegio de Abogados y Notarios. En este sentido, aún persiste la característica del modelo tradicional o clásico de la justicia electoral, ya que en la designación de los magistrados del órgano electoral hay participación directa de representantes de partidos políticos o nombrados a propuesta de estos.

Características de los órganos electorales:

- Especialidad
- Independencia (administrativa, política, normativa y presupuestaria¹)

1 La independencia presupuestaria no es plena, ya que el Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos del Estado es conocido y aprobado por el Congreso de la República. La independencia frente a la jurisdicción constitucional también presenta cierto nivel de problema, ya que las decisiones del órgano electoral no son definitivas. Estas pueden ser amparadas por la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad, por lo que no hay un deslinde total entre sus competencias y la del órgano que administra la justicia constitucional.

- Autonomía en su funcionamiento
- Transparencia
- Eficiencia
- Efectividad

2.3 Importancia de los órganos electorales

Los órganos electorales vinculan dos de las principales funciones de los procesos electorales: las de orden administrativo, que consisten en la realización de las operaciones materiales de ejecución; y la realización de actos jurídicos.

En materia administrativa, los órganos son responsables de diversas tareas:

1. Tareas básicas: son las tareas sin las cuales el proceso electoral no puede llevarse a cabo, especialmente la organización, actualización y depuración del Padrón Electoral, el registro de partidos y otras agrupaciones políticas. Esta tarea incluye, generalmente, la expedición de los documentos de identificación que permiten al elector acreditar su identidad en el momento de ejercer el sufragio. (Urruty, 2006).
2. Tareas necesarias: lo constituyen los actos previos, los propios y posteriores a la elección. Son las actividades propiamente formales del proceso electoral. Este apartado incluye actos, como la convocatoria a elecciones, la elaboración y publicación del padrón electoral, el registro de las candidaturas, la impresión y distribución de las boletas de votación, el plan de distribución territorial de las juntas receptoras de votos, la designación de los integrantes de dichas juntas, la preparación y distribución del material electoral necesario para el desarrollo de sus labores. También incluye tareas como la recepción y custodia de las urnas por parte de los órganos electorales, la realización del escrutinio final a cargo de los órganos temporales y la proclamación de los candidatos electos.
3. Tareas contingentes: incluye actividades como la distribución de los recursos públicos destinados por ley para los partidos (deuda política) y la adjudicación a partidos y candidatos de espacios en los medios de comunicación (tema incluido en las recientes reformas electorales aprobadas por el Congreso de la República).

En esa materia, la efectividad de los organismos electorales es la repetición sistemática de procedimientos y rutinas técnicas, administrativas y logísticas. El proceso de 2015 obligó a la combinación entre la repetición de actividades y la presencia de rasgos novedosos. El proceso fue afectado, especialmente, por los siguientes factores: utilización de un único Documento Personal de Identidad (DPI); aumento del número de ciudadanos aptos para votar; crecimiento de las Circunscripciones Electorales Municipales (CEM); campaña anticipada, tensiones y conflictividad electoral, y por ende, aumento de los municipios donde se repitieron las elecciones municipales (5

en 2011 vs. 11 en 2016); implementación de procesos de innovación tecnológica, especialmente en las áreas de información, comunicación y mecanismos de votación. La diversidad de cambios experimentados, sumado a la incertidumbre provocada por la crisis político-institucional prevaeciente, generaron un escenario de presión y expectativa sobre el accionar del TSE.

Los órganos electorales también cumplen funciones jurisdiccionales. Consiste en la aplicación de normas jurídicas generales, objetivas e impersonales que se aplican a todas las personas que se encuentran en las condiciones previstas en la norma (esencialmente organizaciones políticas). También dicta actos que producen efectos jurídicos que solo afectan a personas determinadas (candidatos a cargos de elección popular, por ejemplo).

Durante el proceso electoral, se suscitan conflictos, se promueven contiendas, se formulan reclamaciones; lo cual obliga a que exista un órgano con facultades jurisdiccionales que permita la resolución definitiva de las contiendas. La función jurisdiccional procura dar término a una cuestión que debe ser dilucidada y que la decisión que se dicta para resolver esa contienda tiene carácter definitivo en virtud de la cosa juzgada. El Tribunal Supremo Electoral presenta una característica especial. De acuerdo con el artículo 249 de la LEPP, el TSE "es el órgano competente para conocer y resolver los recursos de nulidad y de revisión. La Corte Suprema de Justicia es el órgano competente para conocer y resolver el amparo" (Decreto 1-85, reformado por el Decreto 10-04 del Congreso de la República). Los delitos y faltas electorales son regidos por el Código Penal. Esta característica reduce el marco de acción del órgano electoral, ya que el verdadero órgano supremo, que termina resolviendo definitivamente la contienda electoral, es el llamado a resolver el recurso: la Corte Suprema de Justicia –CSJ– y cuando corresponda, la Corte de Constitucionalidad –CC–.

El TSE corresponde al modelo de único órgano electoral, jerarquizado y especializado en toda actividad relacionada con la materia electoral. Ese modelo corresponde con la tendencia predominante en América Latina de optar por atribuir competencia para juzgar los actos electorales a organismos especiales, creados en la propia Constitución de la República, que no forman parte de ninguno de los tres poderes del Estado, dotados de distintos niveles de autonomía.

3. El Tribunal Supremo Electoral

Es la organización del Estado, de carácter independiente, objetivo y garante de la administración de los procesos electorales. Fue creado en 1983, con la finalidad de ser el organismo encargado de realizar elecciones libres y transparentes. Es la máxima autoridad en materia electoral; es independiente y, por consiguiente, no supeditado a organismo alguno del Estado. Su organización, funcionamiento y atribuciones

están determinados en el artículo 121 de la LEPP, vigente desde el 14 de enero de 1986. Está integrado por cinco magistrados titulares y cinco suplentes, quienes cumplen períodos de seis años (Tribunal Supremo Electoral, 2011).

La estructura interna del TSE está integrada por las siguientes unidades: Auditoría, Departamento Administrativo, Dirección de Comunicación y Cooperación, Dirección Electoral, Dirección de Finanzas, Dirección de Informática, Inspección General, Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral, Planificación y Registro de Ciudadanos.

Durante el proceso de 2015, fue notoria la separación de funciones administrativas y jurisdiccionales. Las direcciones y unidades se dedicaron a organizar y administrar las fases formales del proceso; por lo que su dinámica fue, en buena medida, repetitiva respecto al proceder de anteriores procesos y alejada de los cambios relevantes experimentados en el pleno de Magistrados, responsable de las decisiones en materia de justicia electoral. Cabe destacar que en procesos anteriores, la instancia de toma de decisiones no advirtió cambios significativos; por lo que toda la estructura del TSE se dedicó a las funciones de administración electoral. Ese carácter dual correspondió con las particularidades del proceso, que obligó a la toma de decisiones nunca antes asumidas y posiblemente irrepetibles. Una ventaja de esa separación es permitir que la estructura operativa garantice la organización del proceso; en tanto el carácter jurisdiccional, como indica la LEPP, sea responsabilidad directa de los Magistrados.

El Registro de Ciudadanos y, en menor proporción la Auditoría, fueron las dependencias que tuvieron mayor relación con la implementación de las resoluciones y acuerdos sustantivos emitidos por el Pleno. Otras, como la Inspectoría General y el Instituto de Formación Cívico-Política, fueron demandadas de acuerdo con la particular dinámica en la que se desarrolló el proceso; caracterizada por las denuncias sobre irregularidades en el actuar de los partidos y candidatos que transgredieron, con frecuencia, la LEPP; especialmente en la fase previa a la convocatoria oficial (campaña anticipada). En el caso del Instituto, su presencia se limitó a la capacitación de los órganos electorales temporales.

Los desafíos a los que se enfrentó el órgano electoral, desde su misma instalación, definieron su ruta de acción, determinaron el contenido de sus resoluciones, y modelaron un estilo de gestión distinto al de administraciones anteriores.

La experiencia de los sistemas electorales vigentes en Latinoamérica, indica la intención de encomendar la organización y la solución de las contiendas que se suscitan durante los procesos electorales a órganos autónomos e independientes del poder político. Existen tres condiciones que favorecen la autonomía: 1) que el origen del órgano electoral radique en la Constitución, así se asegura su existencia por encima de la voluntad del legislador (Sobrado, 2008); 2) que el texto constitucional determine las atribuciones y cometidos del órgano creado para administrar y juzgar los actos

electorales, sin perjuicio de facultar al legislador para ampliar su competencia; 3) que la norma constitucional establezca la irrevocabilidad de sus decisiones. Las dos primeras características son cumplidas en el caso nacional, lo cual fue puesto de manifiesto durante el reciente proceso electoral. A pesar de las dificultades para cumplir la tercera condición, la efectividad de las resoluciones dictadas por el TSE fueron determinadas por los argumentos presentados, la sostenibilidad de los criterios a lo largo del proceso, la unanimidad en la mayoría de las decisiones asumidas por los Magistrados, y el clima de apoyo dado por las organizaciones sociales, especialmente.

Otra variable decisiva en el éxito de la gestión del TSE es la profesionalidad y especialidad de sus funcionarios. La llegada de nuevos magistrados (marzo de 2014) no alteró significativamente la continuidad de los cuadros directivos, intermedios y técnicos de la Institución. La experiencia acumulada en la realización de los procesos electorales fue aprovechada en forma adecuada para encarar los desafíos particulares del reciente proceso electoral. Aún cuando es inexistente la carrera administrativa para los funcionarios electorales, la permanencia de funcionarios que han participado en procesos anteriores, garantizó que el proceso y la serie de rasgos particulares experimentados durante su realización, fueran afrontados con imparcialidad y profesionalismo.

4. El contexto del proceso electoral

4.1 Elección de Magistrados y primeros pasos

En el marco de un proceso que generó expectativa, el amplio respaldo de la mayoría de diputados (oficialistas, oposición y bancadas minoritarias), publicitado y monitoreado por diversas organizaciones sociales, el martes 11 de marzo de 2014 fueron electos los diez magistrados del TSE para un período de seis años. Sus nombres y los votos con los que fueron elegidos pueden apreciarse en el cuadro 1.

Cuadro 1
Magistrados electos, Tribunal Supremo Electoral
(2014)

Titulares	Votos	Suplentes	Votos
Rudy Marlon Pineda Ramírez	141	Augusto Eleazar López Rodríguez	139
Mario Ismael Aguilar Elizardi	137	José Aquiles Linares Morales	139
María Eugenia Mijangos Martínez	136	Ana Elly López Oliva	134
Julio René Solórzano Barrios	130	Estuardo Gamalero Cordero	129
Jorge Mario Valenzuela Díaz	120	Oscar Emilio Sequén Jocop	125

Fuente: Elaboración propia, con datos del Congreso de la República.

Los procesos electorales se fundamentan en su credibilidad y legitimidad. El Tribunal Supremo Electoral, como máxima autoridad en materia electoral (LEPP, 2011), debe cumplir con sus funciones de actuar con objetividad respecto a los partidos y candidatos, brindando espacios para la participación ciudadana y de las organizaciones políticas. Sin embargo, los casos de corrupción denunciados a partir de abril de 2015 por el Ministerio Público –MP– y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala –CICIG–, en los que se involucró a funcionarios públicos, y las constantes muestras de violación a la legislación electoral por parte de los partidos, provocaron que la ciudadanía demandara al TSE impedir la participación de los partidos que transgredieron la LEPP.

El proceso electoral se desarrolló en un escenario particular. Desde marzo de 2014, momento en que los Magistrados del TSE asumieron sus cargos, se visualizaron las principales tareas por asumir; además de la organización del proceso electoral. Frenar la campaña anticipada; representó un primer desafío, ya que ese fenómeno no está contemplado y regulado en la normativa electoral; pero era una realidad en que incurrieron los partidos políticos para obtener ventaja en posicionar a ciertos candidatos en la imagen de la ciudadanía y en la opinión pública, así como fomentar el clientelismo político.

Las elecciones de 2015 requirieron del órgano electoral, el impulso de medidas adicionales a las utilizadas en anteriores procesos. La aplicación de medidas sancionatorias y otros recursos no utilizados en las administraciones previas, permitieron que las elecciones se llevaran a cabo sin afrontar problemas graves. Sobresalió la puesta en marcha de diversas resoluciones para poner alto a una serie de procedimientos de los partidos que transgredieron la normativa electoral, en especial, durante el período previo a la convocatoria oficial.

Otra de las demandas provenientes de diversas expresiones ciudadanas fue la imposición de sanciones ante el hecho evidente que varios partidos políticos sobrepasaron el techo de campaña establecido por el TSE en Q57.041,354.40, equivalente a un dólar americano por cada uno de los empadronados a diciembre de 2014 (7.506,923).

Uno de los principales factores cuestionados fue el financiamiento que erosiona y desnaturaliza la orientación y contenidos del sistema de partidos políticos, afectando al sistema político en general. En el caso del financiamiento privado, la incorporación de recursos procedentes de fuentes ilícitas, asociada a actividades del crimen organizado, agravó ese escenario. En adición, el TSE afrontó dificultades para supervisar el origen y gasto de recursos que usan la figura del anonimato o de fundaciones sin fines de lucro, o bien, cuando los partidos políticos presentan datos falsos o incompletos. También es común la utilización de recursos públicos por parte de autoridades que están en el poder para financiar campañas, tanto a nivel nacional como local (CICIG, 2015, 5). La convocatoria oficial del proceso (2 de mayo) solo sirvió para intensificar el uso de recursos en campaña.

5. Valoración sobre la organización del proceso electoral

La Ley Electoral y de Partidos Políticos define que el Tribunal Supremo Electoral "es la máxima autoridad en materia electoral" (Asamblea Nacional Constituyente, 1985). El artículo 125 establece que el TSE tiene la atribución de "c) convocar y organizar los procesos electorales; declarar el resultado y la validez de las elecciones o, en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas y adjudicar los cargos de elección popular, notificando a los ciudadanos la declaración de su elección". La norma electoral define en el artículo 193, "El proceso electoral se inicia con la convocatoria a elecciones y termina al ser declarado su conclusión por el Tribunal Supremo Electoral. Durante el proceso electoral, en lo relativo a esta materia, todos los días y horas son hábiles" (ANC, 1985). La Ley Electoral define los siguientes órganos electorales: a) Registro de Ciudadanos, b) Juntas electorales departamentales, c) Juntas electorales municipales, d) Juntas receptoras de votos.

El proceso electoral representa el momento en que se conjugan los sistemas electoral y de partidos políticos, así como los aprendizajes adquiridos durante los 30 años de desarrollo institucional democrático. En ese período, se interrelacionan las responsabilidades de los partidos políticos con las funciones del TSE.

El propósito central del proceso electoral es afianzar y revitalizar el sistema democrático, para lo cual se vale de diferentes mecanismos con el fin de incentivar la participación ciudadana. Sin este componente, la democracia pierde su razón de ser, que se traduce en mejorar constantemente la representatividad y legitimidad de las autoridades electas. El ejercicio de la ciudadanía y la participación política son las principales características de cualquier orden político. Esa combinación resaltó su importancia durante las recientes elecciones. En el marco de la crisis desencadenada tras el anuncio de los casos de corrupción, investigados y denunciados por el Ministerio Público con el apoyo de la CICIG, durante las movilizaciones ciudadanas se planteó la posibilidad de suspender la realización de las elecciones, hasta que el Congreso de la República

aprobara las reformas a la LEPP. Esa posibilidad no fue atendida; por el contrario, la afluencia de los electores fue la mayor registrada en la historia política de Guatemala.

El ejercicio de la democracia depende tanto del rol de la sociedad como de los órganos encargados de regir la actividad político-electoral. La mejor manera de asegurar la supervivencia de la democracia, consiste no solo en implementar formas que permitan la plena participación ciudadana; sino también el compromiso del órgano máximo electoral para velar por el estricto cumplimiento de la normativa electoral por los partidos políticos, y estableciendo medidas para que los procesos electorales sean objetivos, transparentes, eficientes y justos.

Basado en las recomendaciones que hace IFES –International Foundation for Electoral Systems– (2012), para realizar un evento electoral y su implementación, todas las acciones y actividades se deben enmarcar en los siguientes principios-guía: accesibilidad, equidad, seguridad, transparencia, servicio público y profesional, responsabilidad y rendición de cuentas, secretividad del voto, sustentabilidad, disposición oportuna de recursos y costo-efectividad.

Durante la organización del proceso, fue acertada la disposición de capacidades institucionales para estar en condiciones de atender las múltiples demandas presentadas para regular, actuar y tomar decisiones en momentos en que los partidos, y posteriormente los candidatos, violaron la normativa electoral. En ese sentido, las evidencias sobre la campaña anticipada motivaron a que las Delegaciones y Subdelegaciones del Registro de Ciudadanos (por ejemplo) fortalecieran su presencia territorial para atender las demandas, y monitorearan el comportamiento de los partidos (no solo sus asambleas). A partir de la convocatoria, fueron decisivas las actuaciones para regular la propaganda electoral, donde se incluyen: la reducción del gasto máximo de campaña electoral (techo de campaña), la emisión de sanciones por exceder dicho límite, la abstención de los medios de comunicación para pautar con el partido político que excedió el límite máximo de gastos de campaña electoral, y las sanciones a partidos que reincidieron en infracciones.

Las dependencias relacionadas con la organización del proceso debieron atender las necesidades en materia de regulación, de manera que proporcionaron las fundamentaciones para las resoluciones de transcendencia que tomaron los Magistrados, e igualmente fueron las responsables de velar por su cumplimiento.

La certeza de la organización del proceso estuvo determinada por la fundamentación de las decisiones. La credibilidad del TSE se asentó en su actuación permanente, la capacidad de resistir las críticas de los partidos, aprovechar y capitalizar la presión social sobre la necesidad de un proceso transparente, y donde se aplicara la Ley.

El conjunto de actuaciones del Tribunal marcó precedentes para posteriores elecciones, en cuanto a romper con el paradigma que los partidos estaban por encima de la LEPP, lo cual suponía la dependencia y manejo del TSE, así como la inexistente

capacidad de regulación del sistema de partidos políticos en general. La organización electoral dejó claro que el órgano electoral puede cumplir las funciones que la Ley establece, al tiempo que puede atender las circunstancias que demandan las coyunturas.

5.1 Fases del proceso electoral

El cuadro 2 muestra brevemente las fases generales que conlleva un proceso electoral en nuestro país. El anexo 1 comprende un detalle minucioso de las etapas, plazos y fundamento legal de dicho proceso.

Cuadro 2
Fases generales del proceso electoral

Fase	Descripción
1. Planificación	Presentación del presupuesto electoral, conformación de los Órganos Electorales Temporales, realización de las compras de insumos electorales, depuración del padrón electoral, verificación de asambleas partidarias, programación de campañas cívicas.
2. Implementación	Se hace efectiva el día de las elecciones, en donde se establecen las Juntas receptoras de votos, se implementa la dinámica del voto y se obtienen los resultados.
3. Monitoreo	Se verifica el desarrollo de cada etapa de la dinámica del voto el día de las elecciones por parte de los Magistrados y los ciudadanos involucrados en Misiones de Observación Electoral, hasta el momento de contar con los resultados.
4. Seguimiento	Posterior al término de la jornada electoral, se inicia la etapa final para adjudicar los cargos correspondientes.

Fuente: Elaboración propia, con datos del TSE.

6. Principales hitos del proceso electoral (en cumplimiento de funciones administrativas y de justicia electoral)

El cuadro 3 recoge las principales cifras del proceso electoral 2015, previas a la realización de los comicios.

Cuadro 3
Datos electorales 2015

Variable	Cantidad		
Total de empadronados	7.556,873		
Mujeres empadronadas	Alfabetas 2.908,830	Analfabetas 1.165,620	Total 4.074,450
Hombres empadronados	Alfabetos 2.879,120	Analfabetos 603,303	Total 3.482,423
Empadronados entre 18 y 35 años	46.16% (del padrón)		
Empadronados de más de 36 años	53.84% (del padrón)		
Decretos emitidos	6		
Partidos inscritos	Partidos: 19	Coaliciones: 02	
Comités cívicos	98, en 83 municipios		
Candidatos a cargos de elección	Mujeres	Hombres	
Presidencia	02	12	
Vicepresidencia	0	14	
Diputados por Lista Nacional	61	193	
Diputados Distritales	348	999	
Diputados al Parlamento Centroamericano	91	137	
Corporaciones Municipales	4,049	19,886	
Subtotal:	4,551	21,241	
Total:	25,792		

Fuente: Elaboración propia, con datos del TSE, 2016.

6.1 Primer proceso con Documento Personal de Identidad –DPI–

El proceso electoral de 2015 fue el primero de la historia al que los electores asistieron con el Documento Personal de Identidad (DPI). Así lo estableció el Decreto No. 1-2015 –Convocatoria a elecciones generales–, (punto noveno, Normas esenciales del proceso electoral). La resolución 185-2015 (20 de agosto) autorizaba votar con la constancia de trámite del DPI; sin embargo, la resolución 202-2015 (27 de agosto) la dejó sin efecto. Fue positiva la mejora en la coordinación entre el TSE y el Registro Nacional de las Personas (Renap), proceso que hizo posible el intercambio de información. El hecho que la Presidencia del Directorio del Registro sea presidida por un magistrado del TSE, aunque planteado desde la creación de ese organismo (Decreto No. 90-2005, Artículo 11), fue un factor importante para la mejora de la coordinación interinstitucional entre ambas instituciones.

6.2 Padrón electoral y Circunscripciones Electorales Municipales –CEM–

El padrón electoral aumentó en 166,082 empadronados (de 2011 a 2015). De igual forma, aumentó el número de Circunscripciones Electorales Municipales -CEM-, (70 más en 2015 que en 2011). El proceso de coordinación con el Renap fue mejorado en cuanto al traslado de información que es permanente y automático. El crecimiento del padrón mantuvo el comportamiento constante (estabilización), distinto del aumento registrado previo a las elecciones de 2011, producto del registro de mujeres del área rural, a raíz del impacto de los programas sociales implementados por el gobierno de turno.

El TSE tuvo dificultades de orden financiero para llevar a cabo campañas permanentes y masivas de motivación al empadronamiento y llamado al voto. Sin embargo, los procesos llevados a cabo por organizaciones no gubernamentales, programas financiados por la cooperación internacional, empresas y medios de comunicación ayudaron notablemente.

La educación electoral, la información pública y la experiencia del órgano electoral son factores de éxito, importantes para la implementación de procesos de innovación tecnológica. Durante el proceso, se dio especial atención a la creación de aplicaciones propias para facilitar el acceso de los electores a la información, tanto para la etapa de empadronamiento como votación; por ejemplo, fue de especial utilidad la aplicación para conocer la mesa y centro de votación. En procesos anteriores, ese tipo de herramientas fueron elaboradas por empresas privadas, en el marco de la corporativización creciente de los procesos electorales. Es positivo que el órgano electoral retome la coordinación y rectoría de ese tipo de actividades.

6.3 Jurisprudencia progresiva y razonamiento de las decisiones

Las autoridades del TSE identificaron que la LEPP incluye en su contenido, el marco de autoridad necesario para frenar fenómenos como la campaña electoral anticipada. De esa cuenta, fundamentaron sus decisiones en la interpretación del artículo 125 –Atribuciones y Obligaciones del TSE–, (incisos k² y v³), relacionado con los hechos notorios constitutivos de delito, y resolver casos de su competencia no regulados.

El Pleno de Magistrados complementó sus interpretaciones en el marco de la interpretación histórico-evolutiva-finalista de la Ley; en la cual la función del juez, en el

2 Artículo 125, inciso k). “Poner en conocimiento de las autoridades competentes, los hechos constitutivos de delito o falta que tuviere conocimiento, en materia de su competencia”.

3 Artículo 125, inciso v). “Resolver en definitiva todos los casos de su competencia que no estén regulados por la presente ley”.

desempeño de su función jurisdiccional, es a la vez creadora, y no meramente técnica o deductiva. "Para conseguir la plena realización de lo que es justo en un lugar y tiempo determinados, el juez deberá interpretar la norma jurídica teniendo en cuenta los intereses y circunstancias sociales del momento en que la norma haya de ser aplicada" (Lorca, s.f., p. 244). "Es el propio ordenamiento el que ordena a los jueces –en positivo- que completen la obra del legislador cuando sea necesario" (Segura citado en Lorca, s.f., p. 245). Un aspecto que contribuyó al carácter de las decisiones, fue la composición de los Magistrados. Varias de las resoluciones fueron aprobadas por unanimidad, pero en otras, pesó la correlación 3 a 2. La mayoría (3), interesados en realizar cambios de fondo, en tanto los (2) más interesados en tomar decisiones de orden administrativo y procedimentales.

La gestión actual reconoce que la anterior magistratura dio ciertos pasos positivos, como la modificación del reglamento de la Ley Electoral, artículo 67 (medios prohibidos), el cual prohíbe la colocación de rótulos o carteles en montañas, cerros y laterales de carreteras, así como valerse de cualquier otro procedimiento que afecte el entorno natural. De igual forma, aprobó el Acuerdo No. 41-2011, donde define qué es propaganda electoral (toda aquella que va encaminada a promocionar candidato) y proselitismo (es el que da a conocer a un partido político, que anuncia una asamblea o que llama a afiliarse o adherirse). Además, indica que los partidos políticos están autorizados a realizar asambleas para participar en elecciones generales, de diputados al Congreso de la República y de legisladores al Parlamento Centroamericano, en fechas previas o posteriores a la convocatoria del TSE.

6.4 Tensiones y conflictividad electoral

La reelección de alcaldes fue un fenómeno ampliamente cuestionado, y motivo de tensiones y acciones de conflictividad electoral. Aumentó el número de municipios donde se repitieron elecciones municipales (cinco en 2011 vs. once en 2015). Solo en un municipio (Pueblo Nuevo Viñas) se repitieron las elecciones en las dos ocasiones. La Dirección Electoral elaboró, por primera ocasión, sus propios mapas e información relevante en esa materia, insumos que fueron correlacionados con la Procuraduría de los Derechos Humanos –PDH– y con la Mesa de Seguridad, creada para efectos de mejorar la coordinación interinstitucional entre entidades públicas relacionadas.

6.4.1 Repetición de elecciones municipales

Durante la primera vuelta electoral, se desarrollaron algunas situaciones de conflictividad. El principal motivo fue el descontento de los electores ante la reelección de alcaldes municipales. De esa cuenta, el Pleno de Magistrados con base en los informes presentados por los órganos temporales y la Inspectoría General, tomó la decisión de repetir, en el marco de la segunda vuelta, las elecciones municipales en once municipios.⁴ El cuadro 4 contiene el decreto y resoluciones sobre la declaración de nulidad.

Cuadro 4
Decreto de nulidad en elecciones municipales

Resolución	Tema	Caso
Decreto 3-2015 del TSE. 15/09/2015. Resoluciones de la 221-2015 a la 231-2015 del TSE	Nulidad especial. Se declaró la nulidad especial de 11 elecciones de Corporación Municipal.	«...Morazán, departamento de El Progreso; Pueblo Nuevo Viñas departamento de Santa Rosa; Santa Catarina Palopó y Santa Clara la Laguna, departamento de Sololá; San Francisco Zapotitlán, San José El Ídolo y San Antonio Suchitepéquez, del departamento de Suchitepéquez; Malacatán, departamento de San Marcos; Joyabaj, departamento de Quiché; y Santa Catarina Mita y Conguaco, del departamento de Jutiapa...»

Fuente: Elaboración propia, con datos del TSE, 2015.

6.5 Regulación de la campaña electoral

En el marco de las movilizaciones sociales desencadenadas a partir del segundo trimestre de 2015, los cuestionamientos sobre el descalabro producido durante el gobierno del Partido Patriota –PP–, rápidamente fueron trasladados al partido Libertad Democrática Renovada –Lider–. La relación entre corrupción generalizada, justicia cooptada e instituciones debilitadas, conformó una tríada de problemas de fondo que se trasladó al escenario electoral, desde la misma convocatoria a las elecciones.

Uno de los aspectos que determinó el contenido de las resoluciones emitidas por el TSE, especialmente en el período mayo-septiembre de 2015, fue la regulación de la propaganda electoral. En concreto, se emitieron resoluciones relacionadas con la violación del techo de campaña previamente establecido por el órgano electoral (ver cuadro 5). En un primer momento, se redujo el techo de campaña a cinco partidos (PP, Lider, Unidad Nacional de la Esperanza –UNE–, Todos y la coalición Creo-Unionista). Posteriormente, se emitieron fuertes sanciones al partido Lider por exceder el límite máximo de gastos de campaña electoral; y más adelante, por reincidencia, al incumplir la medida anterior. Especial relevancia cobra la sanción al partido político

4 En las elecciones generales de 2011, se repitió el proceso en los municipios de Pueblo Nuevo Viñas (Santa Rosa), Chinique (Quiché), San José (Petén), El Estor (Izabal) y Tectitán (Huehuetenango), por empate.

Corazón Nueva Nación (CNN), por realizar propaganda electoral a favor del partido Lider.

Cuadro 5
Acuerdos sobre regulación de propaganda electoral

Acuerdo TSE	Tema central	Parte medular de la resolución
Decreto 1-2015 del TSE. 02/05/2015.	Decreto de convocatoria	Elecciones generales y al Parlamento Centroamericano. <ul style="list-style-type: none"> • Fecha de elecciones: 6 de septiembre de 2015, y en caso de ser necesario, el 25 de octubre de 2015 (segunda elección presidencial). • Límite de gastos de campaña electoral: Q58.229,625.26 • Documento Personal de Identificación. «...Se convoca a los ciudadanos de todos los distritos electorales de la República de Guatemala, a Elecciones Generales (...) y a elección de Diputados al Parlamento Centroamericano, titulares y suplentes...».
Acuerdo 155-2015 del TSE, 19/05/2015.	Regulación de la propaganda electoral. Prohibición de utilización de símbolos patrios.	«...realizando una interpretación lógica, extensiva y finalista (...) determina que la prohibición de su uso en la identificación general del partido político necesariamente comprende el impedimento de su utilización en propaganda electoral (...) por tanto (...) se fija al partido LÍDER el plazo perentorio de ocho (8) días (...) para retirar la propaganda electoral relacionada con el uso indebido de los símbolos patrios...»
Acuerdo 262-2015 del TSE, * Votos razonados 10/07/2015.	Regulación de la propaganda electoral. Reducción del gasto máximo de campaña electoral «techo de campaña».	«...garantizando el principio de equidad electoral, en observancia del artículo 19 del Reglamento de Financiamiento Público y Privado (...) y con fundamento en la notoria propaganda electoral anticipada por la cual fueron suspendidas temporalmente (...) y que ha quedado acreditada en los informes de Inspección General, se determina la reducción del límite de gastos de campaña electoral...» En esa resolución se restó a Lider y el Partido Patriota, Q5.8 millones; a Todos, la UNE y a la coalición Creo-Unionista, la resta fue de Q4 millones.
Acuerdo 302-2015 del TSE, 07/08/2015.	Regulación de la propaganda electoral. Sanción al partido político Lider por exceder el límite máximo de gastos de campaña electoral.	«...con su actuar irrespeta las normas que regulan el financiamiento y gasto electoral (...) en consecuencia se impone la multa de (...) \$ US 100,000.00, la cual apareja la prohibición de que a partir de la presente fecha pauten con los medios la realización de campaña electoral, y en su caso, suspenda o cancele las pautas contratadas a futuro para el efecto...»

Continúa...

Acuerdo TSE	Tema central	Parte medular de la resolución
Acuerdo 302-2015 del TSE, 07/08/2015.	Regulación de la propaganda electoral. Abstención de los medios de comunicación para palear con el partido político que excedió el límite máximo de gastos de campaña electoral.	«...el Tribunal Supremo Electoral en ejercicio de su deber jurídico de cumplir la normativa de la materia, (...) velar por la pureza del proceso electoral, en calidad de máxima autoridad en materia electoral, reitera a todos los medios de comunicación se abstengan de transmitir, publicar o reproducir pautas de carácter político electoral relacionadas al partido político LIDER...»
Acuerdo 345-2015 del TSE, 01/09/2015.	Regulación de la propaganda electoral. Sanción a partido político Corazón Nueva Nación por realizar propaganda electoral a favor de LÍDER.	«...Se ordena al partido político Corazón Nueva Nación abstenerse de contratar pautas (...) a favor del partido Libertad Democrática Renovada (...) Se fija al partido Corazón Nueva Nación que dentro del plazo de cuarenta y ocho horas (...) retire la propugnada (...) Se impone una sanción de multa por (...) \$ US 100,000.00...»
Acuerdo 346-2015 del TSE. Votos razonados 01/09/2015.	Regulación de la propaganda electoral. Sanción al partido político LÍDER por reincidencia en la infracción del límite máximo de gastos de campaña electoral.	«...es menester ponderar el derecho de las organizaciones políticas a participar en una contienda electoral y que sea el ciudadano por medio de su afinidad ideológica a través del voto quien elija a sus autoridades (...) se estima pertinente imponer una sanción al partido político LIDER (...) de multa de (...) \$ US 250,000.00...»

Fuente: Elaboración propia, con datos del TSE, 2015.

6.6 Verificación y sanción de la campaña anticipada

La evidente campaña anticipada puesta en marcha por la mayor parte de partidos políticos desde 2014, generó una ola masiva de rechazo ciudadano. La violación flagrante de la normativa electoral, las acciones evidentes, la negación de responsabilidades por parte de los propios partidos y la opacidad sobre el origen de los recursos utilizados, fueron las principales manifestaciones que motivaron a que el TSE pusiera en marcha varias acciones. Uno de los mecanismos novedosos fue la atención de las múltiples denuncias ciudadanas, que rápidamente se transformaron en mecanismos de apoyo a la labor de verificación de la campaña anticipada.

Las funciones de verificación requirieron el despliegue de capacidades especiales de diversas unidades; en especial, de la Inspectoría General, las delegaciones y subdelegaciones del Registro de Ciudadanos. Los informes de esas dependencias permitieron a los Magistrados contar con las evidencias para emitir las resoluciones. Durante el proceso, se impusieron 183 sanciones (142 en 2014 y 41 en 2015, a un total de 19 organizaciones políticas). Entre los casos relevantes conocidos por el Pleno de Magistrados, se encuentran los contenidos en el cuadro 6.

Cuadro 6
Acuerdos del TSE (sanción por campaña anticipada)

Acuerdo TSE	Tema central	Parte medular de la resolución
Acuerdo 147-2014 del TSE, 04/07/2014.	Suspensión temporal de once partidos políticos por propaganda electoral anticipada.	«...se ha manifestado como notorio de forma reiterada y evidente, diversos actos por parte de las organizaciones políticas que tienden a influenciar el criterio del futuro elector...»
Acuerdo 258-2014 del TSE, * Votos razonados 04/09/2014.	Levantamiento de la sanción de suspensión temporal impuesta a once partidos políticos.	«...la comisión integrada para la verificación de la propaganda electoral anticipada (...) indica que los partidos políticos sancionados cumplieron con retirar la propaganda anticipada que motivó la suspensión temporal...»
Acuerdo 294-2014 del TSE. 25/09/2014. * Votos razonados. Amparos: Exp. 1789-2014 y 1789-2014 de la CSJ sin lugar.	Suspensión del Partido Patriota por realización de propaganda electoral masiva en Plaza de la Constitución.	«...se llevaron a cabo actos que constituyen propaganda electoral anticipada, como la promoción de candidatos (...) se ubicaron mantas vinílicas con la fotografía del señor Alejandro Sinibaldi quien fue presentado como precandidato a Presidente de la República, como de la señora Vicepresidente...»
Acuerdo 294-2014 del TSE. 25/09/2014. * Votos razonados. Amparos: Exp. 1789-2014 y 1789-2014 de la CSJ sin lugar.	Cancelación de la inscripción como Secretaria General del Partido Patriota de la señora Ingrid Roxana Baldetti Elías.	«...El Presidente de la República, juntamente con el Vicepresidente, los Ministros, Viceministros y demás funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo y tienen vedado favorecer a partido político alguno...»
Acuerdo 1-2015 del TSE. 08/01/2015 * Votos razonados Acción de inconstitucionalidad: Exp. 952-2015 de la CC sin lugar.	Suspensión del traslado de la residencia electoral a otro municipio, con el objeto de limitar la trashumancia electoral («acarreo de personas»).	«...habiéndose determinado que la declaración de residencia electoral en forma anómala, en fechas cercanas a una convocatoria a elecciones, incide principalmente en la elección de autoridades locales (...) llegándose a extremos de que se han suscitado actos de destrucción y sabotaje...»
Acuerdo 67-2015 del TSE. 10/03/2015 * Votos razonados Acciones de amparo: Exp. 387-2015, 396-2015, 397-2015 y 459-2015 de la CSJ Inconstitucionalidades: 1079-2015, 1200-2015 y 1282 -2015 de la CC sin lugar.	Apercibimiento a ciudadanos sin afiliación política y funcionarios públicos de abstenerse a realizar propaganda electoral anticipada.	«...es notorio el incremento de propaganda electoral anticipada de parte de ciudadanos sin afiliación política (...) promoviendo su figura para la próxima contienda electoral, en un franco fraude de ley (...) su incumplimiento constituirá impedimento para su inscripción...»
Acuerdo 88-2015 del TSE 25/03/2015.	Sanción de multa por \$US 250,000.00 al Partido Patriota por entrega de bolsas alimentarias en realización de mitin político, con la participación del Presidente y Vicepresidente de la República.	«...promoción de la figura del señor Alejandro Sinibaldi y la señora diputada Emmilenne Mazariegos, (...), adoptando características de mitin político, donde estuvieron presentes el Presidente y Vicepresidenta de la República, en el cual se destaca la entrega de bolsas alimenticias...»
Acuerdo 113-2015 del TSE, 21/04/2015.	Sanción de \$ US 60,000.00 al Partido Patriota, LIDER y UNE por actividades de propaganda electoral durante Semana Santa.	«...se constató en las distintas rutas de salida de la capital (...) distribución de agua, productos alimenticios, objetos promocionales. Traslado gratuito de personas. Repartición de propaganda. (...) utilización de creencias religiosas para publicitar siglas partidarias (...) prácticas sexistas y uso de la imagen de la mujer como objeto de placer sexual...»

Fuente: Elaboración propia, con datos del TSE, 2015.

6.7 Control del financiamiento electoral

El creciente financiamiento electoral y las dudas generalizadas, en cuanto a su origen y condicionamientos, fue otro de los ámbitos de particular interés. La Auditoría fue la unidad responsable de responder a esos factores. A pesar de persistir la dualidad de funciones (la unidad es la auditoría del TSE y funciona también como responsable de la auditoría electoral), fue la encargada de atender la demanda por mayor fiscalización del financiamiento electoral, supervisar las actividades contables de los partidos, llevar control de los financistas de los partidos, el control sobre el gasto electoral canalizado en los medios de comunicación, y la coordinación con otras instituciones relacionadas, como la Contraloría General de Cuentas de la Nación, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), la Instancia de Verificación Especial (IVE) de la Superintendencia de Bancos y el Ministerio Público (MP). Este último aspecto fue desarrollado en mínima proporción.

Limitaciones de orden legal e institucional impidieron que la coordinación fuera real. La Auditoría Electoral y el Pleno de Magistrados tuvieron dificultades para hacer un control efectivo del financiamiento electoral. De esa cuenta, un factor fundamental para fortalecer el control del financiamiento electoral (especialmente el que procede de fuentes privadas), consiste en mejorar la coordinación interinstitucional creando mecanismos eficientes, sencillos, oportunos y objetivos que aporten información precisa al TSE; de manera que pueda ser sistematizada, apoye la revisión constante, y en su caso, aporte la fundamentación para las sanciones a emitir. Una vía para que la coordinación sea efectiva y funcional, es incorporar dicho ámbito en las reformas a la LEPP. El período previo a las elecciones de 2019 permitirá establecer y probar los procesos operativos, así como facilitar las condiciones para que las instituciones comprendan el sentido y alcances de apoyar al órgano electoral en el control de los partidos políticos.

6.8 Sanciones y resoluciones

La Dirección General del Registro de Ciudadanos fue la principal unidad relacionada con los efectos de las sanciones y resoluciones emitidas por el pleno de Magistrados. De igual forma, fue la dependencia responsable de denunciar las anomalías presentadas en la inscripción de partidos (hojas de afiliación), inscribir los candidatos a cargos de elección, alertar sobre las candidaturas cuestionadas, entre otras actividades que durante el proceso electoral 2015 tuvieron especial relevancia.

La cercanía entre el período de movilizaciones y el inicio formal del proceso electoral, se tornó positiva para centrar las demandas de la ciudadanía en el agotamiento del modelo de los partidos políticos, el desencanto generalizado sobre el sistema político y las críticas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, por ser un marco

legal insuficiente y rebasado por las acciones de las organizaciones políticas. Esta situación ejerció presión para que las instituciones públicas relevantes respondieran al llamado de ser funcionales. El TSE vio la oportunidad de continuar la emisión de decisiones fuertes y sostenibles, como señal de su independencia, capacidad de incidencia (hacerse escuchar) e interpretación de las demandas sociales, sentar precedentes para imponer límites a los partidos (emisión de sanciones y resoluciones ejemplares) y evidenciar fuerza.

Inscripción de candidatos

La inscripción de candidatos y el examen de cumplimiento de los requisitos, es una etapa del proceso electoral, cuya unidad responsable es el Registro de Ciudadanos. El creciente interés de la población por los asuntos públicos y, en particular, por los candidatos a cargos de elección, motivó a que por primera ocasión en la historia de los procesos electorales se impidiera la inscripción de candidatos cuestionables (ver cuadros 7 y 8).

Cabe destacar lo establecido en el Expediente 3151-2015 del TSE: «...la función de inscribir a los ciudadanos a cargos de elección popular corresponde exclusivamente al Registro de Ciudadanos, que resuelve sobre la inscripción calificando el cumplimiento de los requisitos necesarios. La resolución de inscripción emitida por el Registro de Ciudadanos no es revisada por el pleno del Tribunal Supremo Electoral, salvo si es impugnada, por lo cual, por regla general, este Tribunal no ha calificado el cumplimiento de los requisitos previo a la adjudicación de cargos...».

Cuadro 7
Resoluciones, denegación de inscripción de candidatos

Resolución	Motivo	Caso
Resolución PE-DGRC-62-A-2015.	No presentación del finiquito o constancia transitoria de inexistencia de reclamación de cargos.	Caso Salvador Gándara (CREO/PU-Villa Nueva).
Resolución PE-DGRC-719-2015.	Corporaciones municipales: Candidatos no vecinos de la circunscripción en la cual habían sido postulados.	Caso Abraham Chiquín (CREO/PU-Cahabón AV).
Resolución PE-DDG-R-44-A-2015.	Aplicación del artículo 113 constitucional.	Caso Joaquín Bracamonte (PP-San Juan Sacatepéquez).
Expediente 1577-2015 el TSE, 13/07/2015. Corte Suprema de Justicia (Exp. 1372 y 1373-2015) y Corte de Constitucionalidad (Exp. 3247-2015) ampararon a la ciudadana Ríos Sosa.	Aplicación del artículo 186 literal c) de la Constitución Política a la ciudadana Zury Ríos.	«...según certificado de nacimiento de Zury Mayté Ríos Sosa es hija de José Efraín Ríos Montt, quien fue jefe de gobierno del período del veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y dos al ocho de agosto de mil novecientos ochenta y tres (...) De ahí que al ser hija de José Efraín Ríos Montt, se determina que se encuentra con impedimento...»

Continúa...

Resolución	Motivo	Caso
Expediente 1711-2015 del TSE, 25/07/2015.	Aplicación del artículo 113 constitucional.	En la inscripción del ciudadano Alfonso Portillo. «...aunado al hecho de haber ocupado la Presidencia de uno de los Organismos del Estado de Guatemala y la naturaleza jurídica de los delitos por los cuales fuera condenado el señor PORTILLO CABRERA, plenamente difiere de la tesis proteccionista del Estado de Derecho, en cuanto a reñir con los presupuestos que advierte el artículo 113 constitucional circunscribiéndonos al aspecto de honradez...».

Fuente: Elaboración propia, con datos del TSE, 2015.

Cuadro 8 Impugnaciones por denegatoria de inscripción

Tipo de impugnación	Favorable al criterio del Registro de Ciudadanos (Sin lugar)	Desfavorable al criterio del Registro de Ciudadanos (Con lugar)	Total
Recursos de Nulidad	131	7	138
Recursos de Revisión	129	2	131
Total impugnaciones	260	9	269

Fuente: TSE, 2015.

La efectividad de las decisiones del órgano electoral se evidenciaron cuando el 96.65% de las resoluciones del Registro de Ciudadanos, a pesar de ser impugnadas con la presentación de recursos de nulidad y revisión, fueron declaradas sin lugar.

6.9 No adjudicación de cargos

Previo, durante y después de la primera vuelta electoral, el órgano electoral recibió diversas denuncias que motivaron la emisión de diversas resoluciones para la no adjudicación de cargos públicos, en especial, de diputados y alcaldes municipales; quienes no pudieron tomar posesión en enero de 2016.

Por primera ocasión, el TSE aplicó los artículos constitucionales 113 y 164 que imponen la obligación de garantizar el cumplimiento de los méritos de capacidad, idoneidad y honradez, y la inexistencia de prohibiciones aplicables a los diputados al Congreso de la República, para la no adjudicación por impedimento constitucional (ver cuadro 9). El fundamento central fue la obligación del Tribunal Supremo Electoral de velar por el fiel cumplimiento de la Constitución Política y la competencia para adjudicar, otorgar, discernir, conceder los cargos públicos, observando los artículos indicados.

Cuadro 9
No adjudicación de diputaciones

Impedimento o prohibición	Candidatos no adjudicados	Impugnaciones derivadas de la no adjudicación
Aplicación del artículo 113 constitucional	12	36
Candidato con la calidad de contratista del Estado	3	7
Candidato con prohibición por parentesco	1	0
Total impugnaciones	16	43

Fuente: Elaboración propia, con datos del TSE, 2015.

El cuadro anterior sintetiza el tipo de prohibición y el número de candidatos a diputados no adjudicados. El detalle, relacionado con la aplicación del artículo 113 de la Constitución, se indica en los cuadros 10 y 11.

Cuadro 10
Diputados electos 2015, a quienes no se adjudicó el cargo por aplicación del artículo 113, por antejuicios en su contra

Diputado	Partido
Jimmy Ronald Ren Ixcamparij	Patriota
Graciela Emilene Aquino Mazariegos	Patriota
Baudilio Elinohet Hichos López	Lider
Mirza Judith Arreaga Meza	Lider
Mario Israel Rivera Cabrera	Lider
Gudy Rivera Estrada	Patriota
Ernesto Calachij Riz	Lider
Luis Adolfo Chávez Pérez	Lider
Mario Gerardo Yanez Guerra	Lider
Oscar Armando Escribá Morales	Lider
Jaime Antonio Martínez Lohayza	Lider
Delia Emilda Back Alvarado	Lider

Fuente: Elaboración propia, con datos del TSE, 2015.

Cuadro 11
Argumentaciones por impedimento constitucional
(Incumplimiento del artículo 113)

Impedimento	Argumentos	Resolución
Incumplimiento de requisitos de idoneidad y honradez.	«...la competencia que le corresponde únicamente al Tribunal Supremo Electoral de adjudicar los cargos de elección popular (...) lo cual no debe entenderse únicamente como una actividad mecánica de declaración, sino una efectiva aplicación armónica de los principios, instituciones y normas electorales aplicables al caso concreto, lo que faculta a esta autoridad electoral que al momento de realizar la adjudicación de los cargos públicos realice la calificación de los méritos de capacidad, idoneidad y honradez. ...»	Expediente 3145-2015 el TSE, Similar criterio: Expedientes 3151-2015, 3149-2015, 3141-2015. 36 impugnaciones (revisiones y nulidades) en contra de los Acuerdos de adjudicación de cargos de diputados al Congreso de la República, declarados sin lugar.
Prohibición aplicable a contratistas de obras o empresas públicas.	«...el artículo 164 b) de la Constitución Política de la República de Guatemala, busca la protección de la institucionalidad, en cuanto a que los diputados no tengan ninguna injerencia o interés en las adquisiciones o manejo de negocios del estado en beneficio personal, es por eso que al examinar el caso (...), incurrió en la prohibición e incompatibilidad desde el momento en que fue inscrito como candidato a diputado...». ...	Expediente 3140-2015 el TSE. Similar criterio: Expedientes 3155-2015 y 3148-2015. Siete (7) impugnaciones (revisiones y nulidades) en contra de los Acuerdos de adjudicación de cargos de diputados al Congreso de la República, declarados sin lugar.

Fuente: Elaboración propia, con datos del TSE, 2015.

6.10 Creación de la Fiscalía de Delitos Electorales del Ministerio Público

Uno de los principales hitos del proceso electoral 2015 fue la creación de la Fiscalía de Delitos Electorales del Ministerio Público. La fiscal general, Thelma Aldana, firmó el 23 de abril de 2015, un convenio de cooperación con el TSE, con el propósito de investigar los hechos que pudieran constituir delitos en el marco del proceso electoral, y además, brindar colaboración al ente electoral y a las misiones de observación. El Acuerdo creó la Fiscalía para perseguir, de forma especializada, las conductas delictivas que podrían perjudicar el proceso eleccionario. Adicionalmente, la Fiscal General emitió una instrucción de acuerdo a las facultades que le confiere la Ley Orgánica del MP para organizar, a nivel nacional, la presencia del personal de la Institución durante las dos vueltas electorales.

Delitos electorales se han cometido en todas las elecciones, pero la fiscalía especializada solo era creada con carácter temporal (se activaba en cada proceso). Ello hacía que las denuncias se perdieran entre todos los expedientes que recibía la Institución. Con la fiscalía especializada permanente, se centralizan los delitos y se mejora el seguimiento de las denuncias.

Desde la creación de la agencia al 31 de diciembre de 2015, se recibieron 956 denuncias (1,256 según el TSE). Su creación incentivó la cultura de denuncia. En comparación, durante las elecciones de 2011 se recibieron 128 denuncias. Dentro de los principales delitos cometidos, están: fraude del votante, violación del secreto del voto, propaganda oficial electoral, falsedad material, falsedad ideológica, coacción del elector, abuso de autoridad con propósito electoral, turbación del acto eleccionario, destrucción del material electoral (Capítulo VI, Título XII, del Libro Segundo del Código Penal). Sobre financiamiento se recibieron 16 denuncias, relacionadas con el uso de los recursos; las cuales fueron presentadas por partidos, personas individuales y el TSE. La Contraloría General de Cuentas también trasladó denuncias.

Quedan pendientes aspectos que deben fortalecerse para el siguiente proceso electoral, como mejorar el traslado de información y capacitación al personal sobre delitos electorales. El Código Penal estipula pocas figuras delictivas, lo que da como resultado que los casos tengan poco sustento legal para procesar a los responsables. Se necesita tipificar la campaña negra, el acarreo, la campaña anticipada, entre otras. Es necesario reformar el Código Penal para incluir más delitos.

6.11 Cierre del proceso

La etapa contempla el conocimiento y resolución de las impugnaciones, y las declaraciones de validez de los resultados de las dos vueltas electorales. (Ver cuadro 12).

Cuadro 12
Resoluciones finales del proceso

Resolución	Proceso	Causa
<p>Principales causas de rechazo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de legitimación. • Extemporaneidad. • Competencia de las Juntas electorales departamentales para declarar la validez de las elecciones municipales. • Inobservancia del procedimiento regulado en los artículos 238 y 239 de la LEPP y del 109 al 111 de su Reglamento. • Los resultados fueron convalidados en las actas de revisión –momento idóneo para impugnar–. • Denuncias se remitieron a la Inspección General. • Descripción de hechos, sin aporte de pruebas objetivas. 	<p>Impugnaciones en contra de Elecciones, Juntas receptoras de votos y Juntas electorales departamentales.</p>	<p>Se promovieron aproximadamente 139 impugnaciones referentes a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cómputo y sumatoria de votos. • Aparente alteración de actas de escrutinio por Juntas receptoras de votos (Documento 4). • Inconformidad con resultado de actas de revisión de escrutinios (Documento 8). • Papelería electoral incompleta. • Actos de violencia, amenazas o sabotaje.
<p>Acuerdo 363-2015 del TSE, 15/09/2015. Recurso de revisión (Exp. 2499-2015 TSE) y amparo (Exp. 2097-2015 CSJ) promovidos por partido Lider, declarados sin lugar.</p>	<p>Declaratoria de validez Elección Presidencial.</p>	<p>Se declaró la validez de la elección presidencial realizada el día 6 de septiembre de 2015. «... habiéndose llevado a cabo las audiencias de revisión de escrutinios (...) no existe nulidad pendiente de resolver (...) Acuerda: (...) Declarar la validez de la Elección Presidencial (...) Proceder a la celebración de la segunda elección presidencial (...) con la participación de las planillas de los partidos políticos FRENTE DE CONVERGENCIA NACIONAL (...) y UNIDAD NACIONAL DE LA ESPERANZA...».</p>
<p>Acuerdo 455-2015 del TSE, 06/11/2015.</p>	<p>Declaratoria de validez Segunda Elección Presidencial</p>	<p>Se declaró la validez de la elección presidencial realizada el día 25 de octubre de 2015. «...no existe nulidad pendiente de resolver (...), se establece que es procedente declarar la validez de la elección presidencial definida en la segunda vuelta electoral y electos para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República a los integrantes de la planilla que obtuvo la mayoría absoluta de votos, ciudadano JIMMY MORALES y JAFET ERNESTO CABRERA FRANCO, respectivamente, postulados por el partido político FRENTE DE CONVERGENCIA NACIONAL...»</p>

Fuente: Elaboración propia, con datos del TSE, 2015.

7. El papel de los Magistrados

La actual magistratura del órgano electoral dio un cambio cualitativo significativo al tradicional carácter interpretativo de la Ley Electoral. Partió de la afirmación que "la interpretación de las leyes va cambiando al compás de las exigencias sociales" (Lorca, s.f., p. 261). La interpretación y aplicación del derecho es una labor que pretende ir más allá para acceder hasta el espíritu de la ley, "examinando no sólo lo que el legislador reguló a través de la norma, sino lo que puede llegar a decir con la misma norma atendiendo a las actuales circunstancias del caso planteado" (Lorca, s.f., p. 262).

Al Pleno le corresponde las funciones de carácter jurisdiccional. Las particularidades del proceso electoral orientaron a que esa instancia fuera la protagonista en el cambio de dinámica del TSE, al dictar los acuerdos y resoluciones que representaron el principal rasgo notorio de la actual administración; elemento clave para que las elecciones se llevaran a cabo en un contexto de credibilidad y confianza, impacto de las decisiones que marcaron precedentes y un interés manifiesto para que los partidos políticos respetaran la normativa electoral.

Desde el momento de toma de posesión de los actuales magistrados, se consideró beneficioso que los profesionales del Derecho provinieran de distintos espacios profesionales (dos fueron anteriormente Magistrados de Salas de Apelaciones, uno se desempeñó como catedrático universitario en la USAC, una magistrada tiene experiencia de militancia en organizaciones de sociedad civil, y otro ha fungido como funcionario del TSE desde su misma creación). Esa multiplicidad de experiencias favoreció los debates internos que dieron lugar a las resoluciones. Durante el proceso electoral, los Magistrados trasladaron sus decisiones a través de acuerdos, resoluciones y decretos (estos últimos solo se utilizan para el proceso electoral).

Las funciones de orden político fueron responsabilidad de los Magistrados, en tanto que la dinámica operativa fue llevada a cabo por las direcciones y unidades que conforman la estructura del Tribunal. Las resoluciones del Pleno incidieron, especialmente, en las unidades relacionadas, como la Dirección General del Registro de Ciudadanos (seguimiento a sanciones), Auditoría Electoral, Inspección General, Departamento de Organizaciones Políticas y Asesoría Jurídica.

Fue determinante la adecuada fundamentación de las decisiones del Pleno. Encontraron en el artículo 125, incisos k y v de la LEPP (Atribuciones y Obligaciones del TSE), el marco apropiado para dictar resoluciones sobre los hechos notorios evidenciados durante el período de precampaña; los cuales no necesitaban de elementos adicionales para probarse. La coyuntura que sirvió de marco para las elecciones, obligó a que el órgano electoral actuara con mayor criterio y contundencia. Otra actividad destacada de los Magistrados, fue la elaboración de la propuesta de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que fue presentada al Congreso en plena coyuntura político-institucional (26 de junio de 2015).

7.1 Reacciones de los partidos políticos

Las reacciones de los partidos para presionar al TSE a que dejara de actuar contra los partidos, y disminuyera la intensidad y contenido de sus decisiones no se hicieron esperar. En total, durante el proceso electoral, se promovieron 10 antejuicios en contra de Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, todos fueron rechazados *in limine* bajo el siguiente argumento: «...las consideraciones precedentes permiten a esta Corte inferir, que en el presente caso, la denuncia fue presentada por razones políticas, dada la coyuntura actual que vive el país, por lo que es procedente rechazar in limine el presente antejuicio...» (Expediente 331-2015 de la CSJ. Similar criterio: Expedientes 3429-2014, 41-2015, 61-2015, 107-2015, 108-2015 de la CSJ).

8. Reformas a la LEPP: oportunidades y desafíos

La crisis política por la que atravesó Guatemala en 2015, determinó que el proceso electoral afrontara diversas situaciones que contribuyeron a profundizar las críticas de diferentes actores representativos. Candidaturas cuestionadas, partidos políticos transgrediendo la LEPP, una ciudadanía reclamando un sistema político y democrático más robusto, exigencia por programas de gobierno vinculados a las demandas ciudadanas, soluciones viables a través del impulso de políticas públicas, un proceso electoral con reglas que se cumplan y un régimen de financiamiento electoral con campañas onerosas, fueron las principales demandas.

La manera en que el Tribunal Supremo Electoral atendió las demandas ciudadanas fue a través de elaborar una propuesta de reformas a la Ley Electoral, que promoviera nuevas reglas para convertir a los partidos políticos en instituciones sólidas; democratizar las estructuras internas, favorecer mayor participación de las bases en la toma de decisiones; mejorar el régimen de financiamiento electoral para que sea transparente y destinado a fortalecer las acciones de los partidos políticos de manera permanente; dotar al TSE de los mecanismos para aumentar los controles de las organizaciones políticas, particularmente. La propuesta del órgano electoral incluyó las recomendaciones abordadas en los debates sobre los ejes prioritarios llevados a cabo después de la finalización del proceso electoral 2011. Para fundamentar la propuesta, el Tribunal llevó a cabo acercamientos con organizaciones de sociedad civil y consorcios de instituciones académicas expertas en la materia. La propuesta fue presentada al Congreso de la República el 26 de junio de 2015, (iniciativa No. 4974) y remitida a la Comisión Específica de Asuntos Electorales. El Decreto No. 26-2016 (del 19 de abril de 2016), aprobó las reformas a la LEPP. El cuadro 13 recoge las reformas relacionadas específicamente con el TSE, mientras que el Anexo 2 incluye todas las reformas aprobadas.

Cuadro 13
Reformas a la LEPP (2016),
relacionadas con el fortalecimiento del TSE

Tema	Descripción	Desafíos y oportunidades para TSE
Sanciones y multas	El TSE impondrá sanciones a las organizaciones políticas y candidatos, por infracción a normas de la Ley. Contempla los siguientes tipos: amonestación pública o privada; multa; suspensión temporal; suspensión de la facultad de recibir financiamiento político público o privado en caso de contravención a las normas que regulan el financiamiento y fiscalización de las organizaciones políticas; cancelación del partido; otras contempladas en la Ley.	<p>Diseño del régimen de sanciones. Emitir reglamento específico.</p> <p>Los Magistrados deberán promover que las unidades responsables del control y fiscalización de financiamiento electoral, inscripción de candidatos, inspección general y registros estén en capacidad de presentar los informes sobre irregularidades, infracciones y violaciones a la LEPP y su reglamento.</p> <p>Coordinación con el Ministerio Público, en caso de comisión de delitos electorales, delitos al patrimonio cultural, natural o ambiental.</p> <p>El Registro de Ciudadanos deberá crear el normativo propio en materia de multas, las cuales fueron aumentadas con las reformas.</p> <p>Las reformas indican que la autoridad electoral determinará el monto de la multa.</p>
Presidencia del TSE	Será desempeñada por los magistrados titulares que la integran, en forma rotativa en cinco períodos iguales, comenzando por el Magistrado de mayor edad y siguiendo en orden descendente.	La rotación anual de la Presidencia del TSE no debe modificar/alterar la dinámica de la institución, especialmente las actividades relacionadas con el proceso electoral y el ámbito de la decisiones.
Comisión de actualización y modernización	La comisión tiene el propósito de evaluar el proceso electoral y presentar propuestas de reformas.	<p>Diseñar el modelo de la comisión.</p> <p>Elaborar los criterios para la integración; convocar e integrar a los primeros comisionados.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en el Decreto No. 26-2016 del Congreso de la República.

8.1 Agenda pendiente, reformas de segunda generación

La elaboración y posterior presentación de la propuesta de reformas electorales al Congreso de la República, representó el momento de condensación entre los temas de interés del TSE, la agenda de pendientes producto de anteriores elecciones y discusiones con distintos sectores y las nuevas demandas expresadas en la coyuntura de 2015.

Durante la segunda generación de reformas electorales, es deseable que se incorporen las propuestas presentadas por el TSE en julio de 2015 que no quedaron plasmadas en el Decreto No. 26-2016, tales como las contenidas en el cuadro 14.

Cuadro 14
Reformas pendientes a la LEPP, relacionadas con el TSE

Tema específico	Contenido
Presupuesto	<p>Se establece en el artículo 122 que el porcentaje del 1% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado como asignación presupuestaria para el Tribunal Supremo Electoral. Esta asignación no se ha cumplido en ninguno de los procesos electorales del período democrático.</p> <p>La reforma aprobada en abril 2016 abarca una diversidad de ámbitos temáticos; ninguna reforma anterior tiene ese alcance. La responsabilidad de su implementación corresponde al TSE, cuyo presupuesto ordinario no alcanza para sufragar la inversión que los cambios obligan. En adición, cada proceso tiene costos más elevados porque aumenta el padrón electoral, el número de juntas receptoras de votos, el costo de los enseres y la contratación de servicios externos.</p>
Inspector General	<p>Fortalecer las funciones y ampliar las responsabilidades de la Inspectoría General. Las reformas electorales crean nuevos ámbitos, especialmente en materia de control y regulación de los partidos políticos, comités cívicos y candidatos, que requieren mayor despliegue de recursos humanos y técnicos. También es importante fortalecer las capacidades de coordinación de esa unidad con las instituciones encargadas de la seguridad del Estado y servicios esenciales.</p>
Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral.	<p>Crear legalmente el Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral. Los procesos de formación ciudadana son necesarios, especialmente en períodos no electorales. Además, la implementación de las reformas requiere que la ciudadanía conozca su contenido y alcances.</p>
Registro de Ciudadanos	<p>Es importante modificar algunas atribuciones del Director del Registro (ejemplo, eliminar la atribución de juramentar, dar posesión y sancionar a los empleados de dicha dependencia, incluir como atribución participar con los Magistrados Propietarios y suplentes del Tribunal Supremo Electoral en la selección de ciudadanos que integrarán las juntas electorales departamentales y municipales).</p>
Juntas electorales departamentales –JED– y Juntas electorales municipales –JEM–	<p>Se recomienda incluir en la LEPP, en relación a la integración de las JEM, que sus miembros sean alfabetos y preferentemente hablen el idioma del lugar. Además, es importante facultar al Tribunal Supremo Electoral para que designe a las personas que sustituyan a integrantes de órganos temporales, en casos especiales.</p> <p>Es necesario precisar los perfiles de las personas que deben integrar los órganos temporales. En la actualidad, los requisitos son básicos pero insuficientes frente a los desafíos, presiones y momentos para la toma de decisiones: hallarse en el ejercicio de sus derechos ciudadanos, ser vecino del municipio correspondiente, ser alfabeto, no desempeñar cargo directivo alguno en organizaciones políticas.</p>
Juntas receptoras de votos –JRV–	<p>Para mayor precisión, se sugiere aclarar lo relativo al escrutinio y cómputo de los votos, que se debe efectuar con los fiscales de las organizaciones políticas que se encuentren presentes.</p>
Adjudicación de cargos	<p>Modificar el artículo 203, aclarando que para efectos de adjudicación en el método de representación de minorías, al efectuarse las divisiones deberán tomarse en cuenta únicamente números enteros, sin residuos, decimales ni aproximaciones.</p>

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

9. Análisis del funcionamiento de direcciones

9.1 Registro de Ciudadanos

Correspondió al Registro de Ciudadanos velar por la aplicación del Acuerdo 01-2015, que puso freno a la trashumancia electoral (proceso mediante el cual se ponen en marcha mecanismos indebidos para que cierto grupo de personas aptas para votar, declaren ante el Registro de Ciudadanos de un municipio diferente a aquel donde hayan nacido o residan). Ese problema se manifestó en anteriores procesos; en las elecciones de 2011 causaron varios conflictos, hasta el punto de ser necesario repetir elecciones municipales.

El TSE emitió el Acuerdo 01-2015, por medio del cual suspendió, desde enero 2015 hasta la conclusión del proceso electoral, la vigencia de una frase del primer párrafo del artículo 5 del Reglamento de la LEPP, que aborda la residencia electoral y su actualización. La frase en suspenso, es: “o se traslada a una que corresponda a otro municipio”. De esa cuenta, los ciudadanos que quisieran cambiar de residencia electoral en el municipio donde estaban empadronados quedaban vedados por el período de tiempo establecido.

El freno a la trashumancia fue un acierto, ya que esa práctica ha sido común, especialmente realizada por los candidatos a diputaciones distritales y alcaldías municipales. Ante los resultados positivos logrados, el tema fue incorporado en las recientes reformas electorales.

El Registro también es responsable de la inscripción de candidatos, proceso que obligó a la coordinación de diversas dependencias del órgano electoral. En esa fase, tienen un papel importante las Delegaciones Departamentales y Subdelegaciones Municipales, y el Departamento de Organizaciones Políticas, encargadas de recibir la papelería de cada candidato en sus respectivas jurisdicciones, llevar a cabo la correspondiente revisión, así como remitir los informes de cada expediente al Director de Registro para su inscripción y extensión de las credenciales respectivas.

Si bien las responsabilidades del Registro de Ciudadanos son variadas y fundamentales en diversas fases del proceso, una tendencia en aumento es que su personal considere sus labores desde el plano estrictamente procedimental, sin necesariamente visualizar los alcances de su accionar. La implementación de las reformas electorales obliga a tener una actitud proactiva, eficiente, orientada a la coordinación con las otras direcciones del TSE, que supere la revisión del cumplimiento de pasos y la revisión de requisitos formales.

El Registro de Ciudadanos también tiene un papel importante en la fase de empadronamiento. El artículo 9 de la LEPP establece que para ejercer los derechos políticos,

participar como candidato o para poder emitir el voto el día de las elecciones, se requiere estar inscrito como ciudadano y contar con el documento facultado (Documento Personal de Identificación DPI), en donde consta el lugar de vecindad del ciudadano. El Artículo 6 del Reglamento de la LEPP, indica que el cierre de empadronamiento debe realizarse tres meses antes de la elección; por lo que únicamente podrán participar como electores los ciudadanos que a esa fecha aparezcan correctamente inscritos en los padrones de cada mesa. El artículo 225 (LEPP), establece que el listado de personas aptas para votar debe ser depurado e impreso por el Registro de Ciudadanos, a más tardar treinta días antes de la fecha señalada para la elección.

Durante el proceso electoral de 2015, se descentralizó el proceso de empadronamiento y actualización de datos, implementando centros móviles en centros comerciales, empresas con cierto número de trabajadores y universidades para acercarse al ciudadano y facilitar el proceso. El Departamento de Informática implementó un nuevo procedimiento (aplicación en portal web para consulta de empadronamiento) para que las personas pudieran obtener su número de empadronamiento y el lugar donde tenían que votar, lo cual significó un avance en la tecnificación de ese tipo de procesos. Una de las lecciones aprendidas de los procesos electorales anteriores, es que el TSE debe mantener una campaña continua de empadronamiento, y no solo en época electoral.

Con la utilización del DPI como único documento válido para emitir el sufragio, tomando en cuenta que no todos los ciudadanos acudieron a actualizar sus datos, el Departamento de Informática solicitó al Renap una base de datos para actualizar los datos contenidos en el padrón. Durante el proceso de actualización (cambio de número de cédula a DPI), se tuvo el cuidado de no modificar ningún otro dato; sobre todo la residencia que pudiera modificar o impedirle el derecho a emitir el sufragio. En ese proceso, se presentaron algunas dificultades, tales como diferencias en el nombre, apellidos, fecha de nacimiento. En esos casos, se requirió la presencia de la persona interesada para que presentara los documentos que permitieran la actualización.

El padrón electoral es público, por lo que puede ser consultado por cualquier organización política o ciudadano interesado. El artículo 225 faculta al Registro de Ciudadanos para que realice todas las operaciones relativas a la inscripción, supresión y traslado de ciudadanos en el padrón electoral y la extensión de las constancias de inscripciones.

La Dirección de Registro de Ciudadanos, a través de las Delegaciones Departamentales y Subdelegaciones Municipales, lleva a cabo la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral en cada jurisdicción. Posteriormente, el Departamento de Inscripción de Ciudadanos y Elaboración de Padrones realiza la labor de depurar, imprimir y publicar el padrón final. También tiene la tarea de establecer contacto con las autoridades de la Policía Nacional Civil, Ejército, Dirección General del Sistema Penitenciario y Registro Nacional de las Personas para recibir los listados de los ciudadanos que deben ser depurados del padrón.

Sobre el padrón descansa la confianza de la ciudadanía por un proceso transparente y para que no viole el derecho al voto. En el proceso de 2015 se mejoraron varios aspectos relacionados con el padrón electoral. Por primera ocasión, los electores votaron con el Documento Personal de Identificación (DPI); lo cual generó mayor confianza porque es un documento difícil de alterar y no se presta a la usurpación de identidad (en contraste con la cédula de vecindad usada anteriormente). Ese aspecto permitió que el padrón, durante el día de las elecciones, tuviera la fotografía y la edad de cada persona; lo cual brindó mayor credibilidad a los votantes. Además, implementaron un protocolo para mantener estándares y tiempo estipulado (tres minutos aproximados) para atender a los ciudadanos que realizan el trámite de empadronamiento o actualización de datos.

Un factor a mejorar es que el TSE no cuenta con la posibilidad de estar presente en todas las oficinas del Registro Nacional de las Personas (Renap), lo que desestimuló a los ciudadanos a realizar su trámite de empadronamiento una vez reciben su DPI. Se ha iniciado la implementación en algunas oficinas de Registro Nacional para ampliar la cobertura. Es necesario que previo a cada elección, el padrón sea auditado preferiblemente por entidades especializadas y externas a órgano electoral. Ese proceso debe llevarse a cabo con la debida anticipación, para que las recomendaciones de mejoras se implementen en el siguiente evento electoral. La auditoría al padrón recién dio inicio a finales de 2014, por lo que los resultados se presentaron cerca de la convocatoria oficial; lo cual impidió incorporar las observaciones.

9.1.1 Delegados Departamentales y Subdelegados Municipales

Los Delegados Departamentales y Subdelegados Municipales forman parte de la Dirección de Registro de Ciudadanos (TSE). Son los representantes a nivel nacional, ya que cuentan con presencia en todos los departamentos y municipios del país, convirtiendo a la institución electoral en una de las pocas instituciones en tener despliegue en la totalidad del territorio guatemalteco. Les correspondió atender las peticiones planteadas por dependencias como la Dirección Electoral, Inspectoría Electoral y Auditoría; así como otras funciones establecidas en Ley, entre ellas, empadronamiento, actualización de datos y verificación de las asambleas partidarias.

El primer desafío para dichos funcionarios fue atender la campaña anticipada, siendo los encargados de monitorear el desempeño de los partidos políticos (actividades de tierra y uso de medios de comunicación) para evidenciar si esas organizaciones realizaban campaña anticipada. Los informes generados se presentaron a la Inspectoría Electoral, quien a su vez, era la dependencia responsable de contar con las evidencias que permitieran sancionar a los partidos. Por la premura para sancionar de manera inmediata, no hubo un programa de capacitación a los funcionarios que permitiera explicar en qué consistía la campaña anticipada y las implicaciones para el proceso electoral. Otras debilidades que se han identificado se resumen en el cuadro 15.

Otra de las funciones de los Delegados y Subdelegados fue convocar a los ciudadanos a empadronarse, ya que tres meses antes de las elecciones cierra el período correspondiente (Artículo 9, LEPP). Por la asignación tardía de los fondos para llevar a cabo el proceso, no fue posible implementar campañas de información con anticipación. Sin embargo, realizaron campañas de empadronamiento con apoyo de instituciones académicas, organizaciones de jóvenes y a través de redes sociales.

Cuadro 15
Principales debilidades
Delegados y Subdelegados del Registro de Ciudadanos

Indicador	Descripción
Perfiles	La inexistencia de perfiles idóneos y definición de funciones específicas a desempeñar por parte de los delegados, subdelegados, delegados administrativos e itinerantes.
Comunicación	La ausencia de un mecanismo de comunicación directa y eficiente, donde se establezca la información a trasladar entre delegados, subdelegados y las direcciones antes mencionadas. Esta debilidad se evidencia en las deficiencias para la transferencia de información de lo territorial a lo central.
Programas de formación ciudadana	Debilidad en implementar programas de formación ciudadana. Esta falencia ocurre debido a que los delegados y subdelegados, se centran únicamente en la función de empadronar. Además, existe falta de coordinación con el Instituto Electoral sobre los programas de formación que deben trasladarse a la ciudadanía.
Conflictividad electoral	Debilidad en la identificación de focos de conflictividad electoral y repetición de los que se han suscitado en procesos pasados.
Coordinación con órganos temporales.	Los delegados y subdelegados se ven desplazados en la toma de decisiones por los órganos temporales, esto evidencia la importancia de establecer la participación activa de los delegados con esos órganos para que no se les limite información o participación.

Fuente: Elaboración propia, a partir de las conclusiones del estudio "Fortalecimiento de la Institución Electoral Local: Delegaciones Departamentales y Subdelegaciones Municipales", URL, 2015.

9.2 Dirección Electoral

La Dirección Electoral es la dependencia que tiene a su cargo las funciones de planificar, organizar y ejecutar la logística general de las elecciones, llevando a cabo métodos y procedimientos que permitan la eficiencia y eficacia de las tareas vinculadas al proceso, proporcionando innovación y modernidad. Su rol es crucial para la adecuada organización, para generar la confiabilidad, transparencia y objetividad hacia la ciudadanía y motivar al voto. La Dirección no solo es la intermediaria entre el TSE y las JED y JEM para coordinar la logística y entrega de materiales electorales a los órganos temporales. Además, debe tener una estrecha relación con el Instituto de Formación Cívico-Electoral para capacitar a los órganos temporales.

Dentro de sus actividades, esta dirección coordinó el proceso de descentralización y cartografía electoral para identificar las mejores condiciones para establecer las Circunscripciones Electorales Municipales (CEM), los centros de votación y las

respectivas juntas receptoras de votos. También le correspondió analizar las rutas de acceso, el estado de las instalaciones, así como gestionar la presencia de instituciones estatales, como la Policía Nacional Civil para resguardar la seguridad el día de las elecciones. El examen cartográfico se realizó con el objetivo de cumplir con la norma de acercar los lugares a la población para que puedan emitir su voto. Esa medida fue el principal avance de las reformas electorales del 2004, armonizadas en 2006. Cabe destacar que por primera ocasión se instaló la Unidad de Cartografía, dependencia de la Dirección Electoral.

El artículo 231 (LEPP), reformado por los artículos 27 y 133 del decreto 10-04, menciona que “es obligación de las Juntas electorales municipales (JEM) instalar las Juntas receptoras de votos en las cabeceras municipales, aldeas, caseríos, cantones u otros lugares donde existan más de quinientos empadronados; en caso de existir núcleos poblacionales con menos de quinientos empadronados, el Tribunal Supremo Electoral deberá instalar las mesas de votación en la aldea, caserío, cantón o lugar que facilite la afluencia y conjuntar el número establecido”. A través de esa norma, la Dirección Electoral evaluó los territorios para establecer los lugares en donde se implementaron los centros de votación. Los criterios para establecer las nuevas CEM, fueron los siguientes: a) Modificación de lugares, con el fin de evitar conflictividad en las ubicaciones donde inicialmente estaban asignadas. Se tenía información previa que podían activarse focos de conflictos; b) Requisitos de distancia, peso poblacional, cantidad de electores, servicios mínimos y no reporte de conflictos.

9.2.1 *Coordinación interinstitucional y prevención de conflictividad*

La Dirección Electoral realizó, por primera ocasión, una investigación sobre conflictividad (incluidos mapas), la cual se enfocó en los elementos que pueden contribuir a dar indicios sobre posibles hechos de conflictividad. Debido a los eventos registrados en procesos electorales anteriores, a finales de 2014 se coordinó con los Delegados y Subdelegados para recopilar la información que permitió elaborar los mapas de conflictividad. Además de utilizar ese insumo para la identificación de los lugares donde se establecerían los CEM, sirvió de herramienta para la Mesa de Seguridad; la cual fue integrada por el Ministerio de la Defensa, la Policía Nacional Civil, la Procuraduría de los Derechos Humanos, el Ministerio Público y la Dirección de Inteligencia Civil. Además, se coordinó directamente el resguardo del material electoral con los Ministerios de la Defensa y de Gobernación. Por su parte, las JED establecieron mesas de diálogo con representantes de sociedad civil en sus respectivas circunscripciones.

Tres días previos al día de las elecciones, se instaló una mesa interinstitucional de seguridad para evitar la conflictividad antes, durante y después del evento. En ese espacio de coordinación participó personal del Ejército, de los cuerpos de socorro, Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif), Coordinadora Nacional para la

Reducción de Desastres (Conred) y fiscales del Ministerio Público, quienes junto a la Policía Nacional Civil (PNC) fueron los encargados de realizar monitoreos permanentes y generar información de inteligencia civil y militar.

La conflictividad electoral continuó siendo un impedimento para implementar plenamente la descentralización de los centros de votación. Los mayores inconvenientes se dieron en los distritos electorales con mayor población. De esa cuenta, es recomendable que se establezcan mecanismos para disuadir/resolver previamente los conflictos, ya que en su mayoría fue la causa que no permitió instalar CEM. También es importante dotar a los Delegados y Subdelegados de herramientas de alerta temprana para identificar áreas potenciales de conflictividad electoral.

9.3 Auditoría Electoral

Es la encargada de las funciones de auditoría (control interno) y de la fiscalización de las organizaciones políticas y de los procesos electorales⁵ (Ley Electoral y de Partidos Políticos, capítulo seis, artículos 149 y 150). Debido al creciente interés por el financiamiento electoral, el aumento de los montos en cuestión, la diversidad de orígenes, la discrecionalidad de los partidos en la presentación de los informes y los altos niveles de opacidad, el papel de la Auditoría es crucial.

La unidad cuenta con limitado recurso humano, lo cual sumado a la complejidad que representa fiscalizar a los partidos políticos y el hecho que el financiamiento representa la piedra angular del sistema político, ocasionó que durante el proceso electoral haya estado sobrepasada en sus capacidades reales.

A pesar de la existencia del Reglamento de Fiscalización, la debilidad en los controles sobre el financiamiento, las dificultades para auditar los procesos contables y financieros de los partidos políticos, los señalamientos sobre la creciente opacidad respecto al origen del financiamiento, entre otros factores, obliga a su reelaboración. Las recientes reformas a la Ley Electoral hacen necesario un nuevo reglamento.

5 El Decreto 26-2016, que reforma la LEPP, elimina la dualidad de funciones.

9.4 Dirección Financiera (compra de insumos, transparencia y presupuesto)

El acuerdo 230-2015 del TSE estableció que las adquisiciones se regirían conforme lo establecido en el acuerdo 60-2015, que instituyó el Reglamento general de compras y contrataciones de bienes, obras y servicios para el proceso electoral 2015. Ese instrumento establece las facultades para la adquisición, proceso de compras y contrataciones, calificación de ofertas, los arrendamientos, suscripción y aprobaciones de contratos, recepción de bienes o servicios adquiridos, contratación de servicios técnicos o profesionales, pagos, casos especiales y fiscalización. En el Acuerdo quedaron regulados los aspectos para adquirir los materiales, contrataciones de personal para no dejar dudas sobre los procedimientos, montos o adjudicaciones que se realicen durante el proceso electoral.

El Acuerdo también estableció la normativa para la adquisición de bienes y suministros, obras y servicios para las JED del Distrito Central y del Departamento de Guatemala. Estos incluyen las proyecciones de gastos necesarios, con el fin de realizar las actividades electorales para cumplir con las funciones establecidas en el artículo 177 (LEPP).

Los presupuestos que presentan las JED no requieren cumplir con una serie de criterios para solicitar los recursos para su funcionamiento. Esos parámetros deberían estar normados, para transparentar y hacer más eficiente el gasto que requieren, según las características que presenta cada Junta. El Pleno de Magistrados debe emitir un manual o instructivo para la presentación de presupuestos y rendición de cuentas de las JED, para que no actúen como instancias autónomas del TSE y sus actividades sean transparentes.

El artículo 122 (LEPP) indica que "corresponde al TSE una asignación no menor del 0.5 por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado para cubrir sus gastos de funcionamiento y de los procesos electorales".

El presupuesto para el proceso electoral no permitió desarrollar todas las actividades contempladas, dentro de ellas, una campaña masiva de llamado al voto y capacitaciones cívico-electorales. El requerimiento inicial del TSE fue de Q. 689 millones, de los cuales Q. 500 millones estarían destinados exclusivamente para la organización de las elecciones. De esa cuenta, el órgano electoral contó con menos recursos que durante las elecciones de 2011, cuando recibió Q. 505 millones (Q. 5 millones menos); pese a que en 2015 se crearon cuatro nuevos municipios donde se realizaron las elecciones generales: San José La Máquina (Suchitepéquez), La Blanca (San Marcos), El Chal (Petén) y San Jorge (Zacapa), que en total registraron 38,417 ciudadanos empadronados (“¿Cuántos millones de guatemaltecos?”, s.f.).

La LEPP en su artículo 122, faculta al TSE para que “si transcurrido el plazo y el Tribunal no contara con fondos, deberá tomar las medidas de emergencia necesarias para que el proceso electoral se lleve a cabo, tales como contratar préstamos con los bancos del sistema con garantía de futuras asignaciones”. Algunas agencias de cooperación internacional ofrecieron su apoyo para contribuir a la realización de las elecciones. De esa cuenta, la Fundación Konrad Adenauer (KAS) brindó apoyo para los procesos de capacitación; IFES (por sus siglas en inglés, International Foundation for Electoral Systems) colaboró en los aspectos de conflictividad y proceso electoral; la Unión Europea apoyó la capacitación de las autoridades electorales y donó fondos para monitorear la situación de comunicadores y defensores de derechos humanos, entre otros apoyos.

9.5 Órganos Electorales Temporales

De acuerdo a los Artículos 171, 172 y 179 de la LEPP, constituyen órganos temporales las Juntas Electorales Departamentales (JED), las Juntas Electorales Municipales (JEM) y las Juntas Receptoras de Votos (JRV). Las Juntas Departamentales deben conformarse por lo menos tres meses antes del día de elecciones, las Municipales dos meses antes y las Juntas Receptoras, por lo menos 15 días antes. Están conformados por tres miembros titulares y dos suplentes, que son ciudadanos que ejercen sus cargos en forma voluntaria.

Los órganos temporales son los encargados de llevar a cabo las elecciones en sus respectivos territorios. Su estructura, atribuciones, funciones y responsabilidades se definen en el marco legal. Para garantizar la independencia y la integridad del proceso, se promueve la participación de los ciudadanos quienes se desempeñan en forma *ad honorem*. Lamentablemente, proceso tras proceso, se ha consolidado la corporativización de los órganos electorales;⁶ lo cual genera la tendencia hacia la conformación de estructuras paralelas, problemas de coordinación y autonomías funcionales entre las instancias temporales y las dependencias permanentes. Este fenómeno ha sido particularmente evidente en el caso de las JED de Guatemala y del Distrito Central.

El rol de los órganos temporales fue relevante (Juntas departamentales, municipales y receptoras de votos), especialmente en cuanto a organizar la logística durante los días del evento electoral. En sitios conflictivos, algunas JEM y JRV renunciaron antes de la primera vuelta electoral y otras entre la primera y segunda vueltas, debido a amenazas. Cabe indicar que en materia de coordinación, se presentaron algunas dificultades por duplicidad de funciones y problemas de entendimiento sobre la autonomía de las JED y JEM con los órganos permanentes (delegados y subdelegados del

6 Corporativización: fenómeno en el que las cámaras u otras expresiones empresariales se incorporan con poder de decisión en órganos de dirección de entes públicos.

Registro de Ciudadanos); también se presentaron cuestionamientos y críticas por la opacidad y débil regulación de los gastos efectuados por los órganos temporales.

Las personas que integran esos órganos son indispensables para garantizar la independencia, objetividad y transparencia del proceso electoral. En definitiva, les corresponde el control de escrutinio; y por lo tanto, la etapa esencial (columna vertebral) que garantiza la legalidad del proceso. En la LEPP y su reglamento no se hace mención de los perfiles de las personas que deben integrarlos, solo establece los requisitos mínimos, siendo estos: hallarse en el ejercicio de sus derechos ciudadanos, ser vecino del municipio correspondiente, ser alfabeto, no desempeñar cargo directivo alguno en organizaciones políticas.

Los criterios utilizados para la escogencia de los integrantes de órganos temporales, han sido los siguientes: a) experiencia en eventos anteriores; b) conocimiento sobre el quehacer del TSE; c) disponibilidad de tiempo; d) contar con cierto nivel de reconocimiento social en su jurisdicción. Son los delegados departamentales los responsables, en muchas ocasiones, de proponer a los integrantes de JED y JEM. En este último caso, suele ser la Junta Departamental la responsable de integrar las Juntas Municipales.

En algunos casos, quienes conforman los órganos electorales temporales han participado en varios procesos electorales formando parte de estos o incentivan a sus familiares a seguir sus pasos para ser miembros de los mismos. Existen casos en las que grandes empresas motivan a su personal a formar parte del proceso electoral y apoyan con procesos de formación y capacitación para integrar juntas receptoras de votos. La característica fundamental de los miembros que integran estos órganos es que no reciben honorarios por la labor que realizan, ya que se considera como deber cívico.

Los órganos temporales forman parte del TSE y como tales, deben coordinar funciones con otras dependencias, como el Registro de Ciudadanos, Delegaciones departamentales y subdelegaciones municipales, Dirección Electoral, Inspector Electoral, Departamento de Organizaciones Políticas e incluso instituciones que contribuyen a la realización del proceso, como MP, PNC y Ejército. A nivel departamental se presentan, en algunos casos, complejidades para generar una adecuada dinámica de trabajo entre los delegados departamentales y subdelegados municipales; no existe un proceso formalmente establecido para la relación entre ambos, a pesar que debe ser complementaria y de apoyo más que de suplencia de funciones. Es necesario estipular el modelo de coordinación entre los funcionarios permanentes y los órganos temporales.

Las personas que integran los órganos temporales deben ser capacitados para tener pleno conocimiento de todos los aspectos necesarios para realizar su labor y aportar elementos de pureza al proceso electoral, especialmente en aquellos territorios en donde se han presentado focos de conflictividad, o bien, en los nuevos municipios. El Reglamento de la LEPP, (Artículo 73), establece que para efectos de capacitación y preparación de ciudadanos que integran las juntas, el Instituto de Formación

y Capacitación Cívico-Política y Electoral someterá los programas al Tribunal Supremo Electoral, con la debida antelación. El plan de capacitación comenzó en mayo de 2015 para las 23 JED. Las jornadas incluyeron temas, tales como: resolución de problemas en logística, observación electoral, transmisión de datos, compras judiciales y manejo de medios. Un aspecto fundamental sobre las capacitaciones, fue contratar a personal que realizó la formación en idiomas mayas; con lo cual se cumplió el propósito que el proceso electoral fuera incluyente, se respetaran los idiomas nacionales y multiculturalidad. Ese proceso debe realizarse con mayor anticipación, con el propósito de fortalecer las capacidades de los órganos. Sin embargo, tiene un costo elevado, tomando en cuenta que la capacitación debe llegar a todos los ciudadanos que integran JED, JEM y JRV. El cuadro 16 nos permite apreciar el aumento en las cifras relacionadas con el volumen de trabajo de los Órganos Electorales Temporales.

Cuadro 16
Órganos Electorales Temporales
Comparación de datos (2011 y 2015)

	Primera Vuelta 2011	Segunda Vuelta 2011	Primera Vuelta 2015	Segunda Vuelta 2015	Incremento (reducción)
Centros de votación	2,439	2,408	2,795	2,777	356 / 369
CEM	738	725	812	786	74 / 61
JRV	16,668		19,582		2,914
Empadronados	7.340,841		7.556,873		166,082
Juntas electorales departamentales (incluye el Distrito Central).	23		23		0
Juntas electorales municipales	333		338		5
Participación	5.055,183	4.451,483	5.390,005	4.255,875	334,822 / 195,608
(Q) Límite máximo gastos de campaña			Q57.041,354.40		
% participación	68.86	60.64	71.33	56.32	2.47 / (4.32)

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE, 2016.

La integración de los órganos temporales continúa siendo un reto para el órgano electoral. Como se aprecia en el cuadro 17, existe un alto grado de subrepresentación en términos en género, a pesar que desde el padrón electoral de 2011 se refleja que las mujeres votantes son más que los hombres aptos para votar. El TSE no tiene datos sobre el origen étnico de los integrantes de los órganos, pero es previsible que la desproporción sea aún mayor.

Cuadro 17
**Integración de Órganos Electorales Temporales (2015),
por género**

Órgano	Integrantes por género	Total
Juntas electorales departamentales (JED)	Hombres: 92 Mujeres: 23 (25%)	115
Juntas electorales municipales (JEM)	Hombres: 1,207 Mujeres: 478 (39.6%)	1,686

Fuente: Elaboración propia, con datos del TSE, 2016.

10. Conclusiones

1. Los Magistrados tomaron decisiones fuertes que sentaron precedentes para las etapas del proceso y para las siguientes gestiones.
2. Se evidenció que la Ley Electoral, a pesar de sus limitaciones, es un cuerpo normativo que permite margen de maniobra para el órgano electoral. Anteriormente, ha faltado voluntad política para elevar la contundencia de las resoluciones del Tribunal Electoral. El papel de arbitraje del proceso electoral y responsable de normar el proceder de los partidos políticos fue puesto de manifiesto durante el proceso electoral 2015. El hecho que la misma magistratura sea la responsable de las elecciones a realizarse en 2019, contribuirá a fortalecer esas responsabilidades.
3. Fue determinante la fundamentación de las resoluciones y acuerdos, en el sentido de ir más allá de lo establecido en la Ley Electoral y partir de las evidencias.

Las sanciones por campaña anticipada son evidencias que los hechos notorios son suficientes para dictar resoluciones enérgicas; lo cual contribuyó a elevar la credibilidad de la institución.

4. Sancionar la campaña anticipada representó imponer multas contra el partido oficial (Patriota) y al partido Lider; lo cual marcó precedentes que originó, por ejemplo, la disminución del financiamiento electoral privado.

Ante las evidentes acciones transgresoras a la LEPP, impulsadas por las dos principales fuerzas políticas, PP y Lider, el Tribunal Electoral impuso sanciones ejemplares que repercutieron en que las otras organizaciones políticas participantes en la contienda disminuyeran sus gastos electorales y tuvieran conciencia que el TSE actuaría con imparcialidad y eficiencia, en igualdad de condiciones.

5. Aplicación de preceptos constitucionales, antes no utilizados

Un ejemplo fue la aplicación del artículo 113 de la Constitución Política, que dejó fuera diversas candidaturas a cargos de elección popular. De igual forma, decisiones del Tribunal dejaron fuera de la contienda a candidatos por ser contratistas del Estado y se impidió que varios electos no tomaran posesión de sus cargos.

Se aplicaron marcos de actuación únicos en la historia electoral, lo cual dejó claro que el texto constitucional y leyes ordinarias contienen los elementos necesarios para tomar decisiones certeras.

6 . Capacidad de respuesta ante un evento inédito (coyuntura)

La contundencia de las resoluciones tuvo su origen y respaldo en las particularidades del entorno en el que se desarrollaron las elecciones generales. El órgano electoral estuvo a tono con el momento; sus intervenciones fueron efectivas en tiempo y contenido. Las organizaciones políticas fueron obligadas a cumplir con las decisiones. Las sanciones fueron efectivas como mecanismo de coerción y control.

7. Certidumbre del proceso electoral

El evento electoral fue desarrollado sin mayores inconvenientes, a pesar que dos de los principales partidos políticos (Lider y PP) que contaron con importantes recursos organizativos y financieros, intentaron crear un escenario de tensiones previas, durante y posterior a la primera vuelta electoral. Los conflictos fueron atendidos y no se cumplieron las previsiones en términos de un proceso altamente violento.

11. Recomendaciones

De carácter político:

1. El Pleno de Magistrados deberá proponer acciones de incidencia para contar con los recursos necesarios para la adecuada implementación de las reformas, que ha de incluir la propuesta de reformas a la Ley de Compras y Contrataciones para que no hayan obstáculos innecesarios o dificultades en la ejecución (uso del presupuesto electoral solo en el año del proceso).

El proceso 2015 advirtió la persistencia de factores que se han dado en anteriores elecciones, en el sentido que el presupuesto electoral fue entregado con tardanza. Debido al adelanto de las elecciones de 2019, cuyo proceso arrancará en enero de ese año, es preciso que la entrega de fondos específicos se realice desde el primer semestre de 2018. Además, las recientes reformas a la Ley de Compras y Contrataciones presentan limitaciones para la eficiente ejecución de los recursos presupuestarios. El TSE podrá aprovechar las recientes reformas

para plantear reajustes a la norma, que permita bajo mecanismos transparentes, ejecutar los fondos para no poner en riesgo la realización de las elecciones generales.

De carácter técnico:

2. Focalizar las energías y recursos del TSE en el proceso de implementación de las reformas electorales aprobadas recientemente por el Congreso de la República.

La principal responsabilidad del órgano electoral, consiste en implementar en forma adecuada las recientes reformas electorales. La diversidad de temas incluidos requieren tiempo de preparación, así como esfuerzos técnicos y administrativos especiales.

3. Conformar la Comisión de Actualización, instancia creada por las reformas electorales, como el espacio responsable de elaborar y presentar al Organismo Legislativo la siguiente generación de reformas a la LEPP.

La primera tarea del TSE es conformar la Comisión. Ese espacio deberá conocer y analizar las propuestas que otras instancias han comenzado a preparar, como es el caso de la propuesta presentada por el Organismo Ejecutivo y la que también elabora la Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República.

4. Fortalecer las funciones de control y regulación.

Es conveniente fortalecer las capacidades del órgano electoral, en especial, en cuanto a las funciones de control y regulación de campaña anticipada, financiamiento electoral, uso de medios de comunicación, asambleas de partidos, inscripción de candidatos, especialmente; ámbitos que fueron puestos a prueba durante el proceso electoral de 2015. Las sanciones interpuestas fueron pasos positivos, pero insuficientes frente a las prácticas recurrentes y consolidadas que seguramente serán utilizadas por las organizaciones políticas en posteriores procesos. Se requieren esfuerzos sostenibles para que el sistema de partidos enfrente modificaciones sustantivas que sean irreversibles.

5. Empadronamiento y promoción del voto.

Un desafío permanente para el órgano electoral, es la promoción del empadronamiento y la promoción del voto, especialmente en los segmentos de población que aún se encuentran subrepresentados en el padrón electoral, en los cargos de dirección de los partidos, en las listas de candidatos (jóvenes, mujeres, indígenas, comunidad LGBT). Las características previsibles de las elecciones de 2019 (nuevos partidos, menos candidatos, mayor competencia electoral, mayor interés del electorado, mayor interés en los programas partidarios, entre otros indicadores posibles), requieren reforzar las acciones del órgano electoral

para elevar la participación consciente de los ciudadanos en todas las fases del proceso (postulaciones, control y fiscalización ciudadana, empadronamiento y votación).

De carácter administrativo:

6. La continuidad del escenario de crisis político-institucional iniciado en 2015, obliga a que el órgano electoral lleve a cabo acciones especiales y creativas para que el marco y contenido de las decisiones tomadas en el reciente proceso electoral sean sostenibles. Ello requiere que el pleno de Magistrados mejore las relaciones con las direcciones/unidades internas, y agilice el proceso de toma de decisiones.

La realización de actividades proselitistas antes de la convocatoria oficial se ha convertido en un factor común en las últimas elecciones (especialmente desde 2007). Es preciso que el Tribunal Electoral prepare su estructura interna para evitar que ese fenómeno vuelva a suceder. Es previsible que el comportamiento de los partidos políticos será similar al evidenciado en 2015, por lo que el órgano electoral deberá preparar la misma lógica de actuación del reciente proceso.

7. Las recientes reformas electorales y la evaluación general del proceso 2015, requieren el fortalecimiento de diversas unidades del órgano electoral, en particular, la Auditoría Electoral, la Inspectoría Electoral y las delegaciones/subdelegaciones del Registro de Ciudadanos.

La evaluación del proceso 2015, sumado a la implementación de las reformas electorales recientemente aprobadas, requiere el reforzamiento de las direcciones/unidades sustantivas, para evitar que sus competencias sean rebasadas por la realidad, lo cual derive en inacción o actuaciones reducidas y reactivas.

8. Transparencia en todas las actuaciones del TSE.

El órgano electoral debe implementar procesos internos para facilitar el acceso a la información pública, en forma permanente, de todos sus actos. Por ejemplo, deberá rendir cuenta de la ejecución de su presupuesto, tanto ordinario como de los años electorales; los procesos de compra de bienes y servicios, contratación de personal permanente, bajo contrato y temporales, entre otros. Además, debe favorecer la disponibilidad de información de los partidos políticos, tomando en cuenta que son instituciones de derecho público.

9. Mayor integración de las funciones administrativas y jurisdiccionales.

Es conveniente que el pleno de Magistrados involucre, más activamente, a las direcciones y unidades del TSE en el análisis previo (valoración de escenarios e impactos) de las decisiones que tomen; lo cual promueva mayor identificación y compromiso con el cuerpo de la institución, así como incorporación de diversos

puntos de vista. Ello permitirá, además, que la estructura interna responda de mejor manera a las particularidades y demandas de cada proceso electoral.

11.1 Con relación a los Órganos Electorales Temporales

Administrativas

1. Es oportuno aumentar los controles y elaborar los criterios para la asignación de recursos a cada JED, y desde ese órgano, a las JEM para garantizar la optimización del presupuesto electoral, la transparencia y rendición de cuentas.
2. El TSE debe implementar procesos estandarizados, para evitar la discrecionalidad en los procedimientos que llevan a cabo los órganos temporales.
3. Mayor involucramiento de las JED en los procesos de compra, y no solo en los procesos de pago, ya que en esos procesos están las principales anomalías.
4. Proyectar el presupuesto de las JED, a partir del análisis comparado del costo por voto en los diferentes municipios de cada departamento
5. Respetar y cumplir los plazos de liquidación reglamentados (JEDG y JEM), para evitar atrasos o discrecionalidades en el cierre de los procesos financieros.
6. Considerar que el mecanismo de revisión de las Cajas Electorales sea a partir de las impugnaciones hechas ante la Junta Receptora de Votos y la ratificación del representante del respectivo Partido o Comité Cívico Electoral.

Técnicas

1. Es preciso aplicar el principio de alternancia; de tal forma que la experiencia sea un indicador pero no el único o el más importante a la hora de integrar los órganos. Elaborar nuevos perfiles y crear procesos de selección transparentes para integrar los órganos temporales (JED, JEM y JRV). La experiencia en procesos anteriores no puede ser el único criterio. El perfil debe incluir requisitos de experiencia, legales, sociales y éticos profesionales.
2. Deben incorporarse más mujeres, jóvenes e indígenas en los órganos para lograr la equidad y representatividad que la democracia requiere.
3. Fomentar trabajo conjunto entre las unidades/dependencias del TSE y las JED-JEM, especialmente en las áreas de capacitación, conflictividad electoral, comisiones de seguridad, centros de información, logística y administración electoral, para mejorar la eficiencia y aprovechamiento de los recursos.

4. Mediar y mejorar la capacitación de los órganos temporales, considerando aspectos socioculturales y multilingües de cada región.

Complementariedad con los delegados/subdelegados del Registro de Ciudadanos

5. Durante el proceso electoral, los órganos temporales desplazaron de sus funciones, en varias regiones, a los delegados y subdelegados; por lo que es preciso que con anticipación se genere un Acuerdo que establezca las funciones complementarias entre estos y las JED/JEM, con el fin que durante el proceso trabajen de forma conjunta, sin supremacía de alguna de ellas.
6. Es importante que los delegados/subdelegados, en cada una de sus jurisdicciones, participen en las reuniones que los fiscales de los partidos políticos sostienen con las JED y JEM durante el proceso electoral, para que sean elementos a tomar en cuenta por los funcionarios permanentes en la elaboración de los mapas de actores y de conflictividad.
7. Es recomendable que al menos los delegados tengan conocimiento y acercamiento con las misiones de observación electoral (nacionales e internacionales), para dar a conocer su ámbito específico de trabajo y promover la coordinación entre las misiones, los órganos temporales y los permanentes.

Bibliografía

Asamblea Nacional Constituyente de Guatemala. (1985). *Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Decreto N° 1-85.

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala –CICIG–. (2015). *El financiamiento de la política. Guatemala*, Serviprensa.

[¿Cuántos millones de guatemaltecos están habilitados para votar el 6 de septiembre?]. (s.f.). Recuperado de <http://www.guatemalaelecciones.com/informacion-numero-electores-habilitados-para-votar-26.html>

Hernández, G. (2007). *Dinámicas del sistema de partidos políticos y del cambio institucional en el régimen electoral de Costa Rica 1952-2002*. (Disertación doctoral en Ciencia Social, no publicada). El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México D. F.

IFES. Tribunal Supremo de Elecciones. (2015). *Cuaderno de Trabajo Electoral*. Tribunal Supremo de Elecciones. Costa Rica.

Junta Electoral del Departamento de Guatemala. (2015). *Plan Consolidado de Trabajo de la JEDG. 1ra. y 2da. Vuelta Electoral*. Ciudad de Guatemala.

- Lorca de Villodres, M. S. (s.f.). *Interpretación jurídica e interpretación constitucional: La interpretación evolutiva o progresiva de la norma jurídica (El Derecho como instrumento del cambio social)*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México. Recuperado de <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/7/3015/15.pdf>
- Nohlen, D. (2004). La participación electoral como objeto de estudio, en *Elecciones* No. 3 pp. 137-157.
- Nohlen, D. (2006). Tendencias internacionales en el desarrollo de los sistemas electorales, en: *Elecciones*, No. 6. Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Perú.
- Sánchez, F. (2007). *Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: erosión y cambio*. Salamanca: Ediciones Universidad Salamanca.
- Sobrado, L. (2008). Los organismos electorales: Autonomía, formación electoral y democracia. Tribunal Supremo de Elecciones, *Revista de Derecho Electoral* No 6, Segundo Semestre. Costa Rica.
- Tribunal Supremo Electoral. (2011). Ley Electoral y de Partidos Políticos.
- United Nations Development Programme. (2013). *Promoting Local Election Management as Part of an Electoral Cycle Approach*. Thailand: Asia-Pacific Regional Centre.
- United Nations Development Programme. (2012). *Online Toolkit for Electoral Assistance*. Recuperado de <http://toolkit-elections.unteamworks.org/>
- Universidad Rafael Landívar. (2014). *Recomendaciones para el fortalecimiento de la institución electoral local: Delegaciones Departamentales y Subdelegaciones Municipales*. Dirección de Incidencia Pública.
- Urruty, C. (primer semestre 2007). La importancia de los organismos electorales. *Revista de Derecho Electoral* No. 3. Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica.

Justicia electoral en Guatemala

Lorena Escobar Noriega
Hugo Novales Contreras

Contenido

Justicia electoral en Guatemala	269
1. Introducción	269
2. El contexto preelectoral	270
2.1 Elección del nuevo Tribunal Supremo Electoral.....	270
3. El sistema de justicia electoral	271
3.1 Noción de justicia electoral.....	271
3.2 Sistemas de justicia electoral.....	274
3.2.1 Componentes y fines.....	274
3.2.2 Tipología.....	274
3.2.3 La jurisprudencia como fuente de derecho.....	275
3.3 Justicia electoral guatemalteca.....	276
4. La justicia en el proceso electoral 2015	281
4.1 Contexto.....	281
4.1.1 Elegibilidad de los candidatos.....	281
4.1.2 La regulación de la competencia electoral.....	283
4.2 La aplicación de la justicia previa al proceso electoral.....	284
4.2.1 Propaganda política anticipada.....	284
4.2.2 Trashumancia electoral (Acuerdo 1-2015 del Tribunal Supremo Electoral).....	287
4.3 Aplicación de justicia electoral durante el proceso electoral.....	289
4.3.1 Prohibición al partido Lider.....	290
4.3.2 Inscripción de Zury Mayté Ríos Sosa.....	291
4.3.3 Denegación de la inscripción de Alfonso Antonio Portillo Cabrera.....	293
4.4 La justicia electoral posterior al proceso electoral.....	295
4.4.1 Revocatoria de adjudicación de cargos a corporaciones municipales.....	395
5. Conclusiones	296
6. Recomendaciones	298
Bibliografía	300

Justicia electoral en Guatemala

Lorena Escobar Noriega / Hugo Novales Contreras

1. Introducción

Hasta la elección de 2011, la competencia electoral en Guatemala tenía un carácter prácticamente anárquico. El Tribunal Supremo Electoral (TSE) ha sido un organizador sumamente eficaz en las elecciones generales, pero ha encontrado dificultades en la gestión de los conflictos entre los distintos actores del proceso electoral. El estudio de la justicia electoral en Guatemala puede contribuir a construir soluciones para dichas dificultades.

El presente documento se centra en la aplicación de la justicia electoral en Guatemala durante el proceso electoral desarrollado entre mayo y diciembre de 2015, así mismo se hace referencia a eventos y aspectos relevantes del 2014, tales como las sanciones impuestas por el TSE relacionadas con propaganda anticipada. Inicia con una descripción del contexto preelectoral, con énfasis en la elección del nuevo TSE. Posteriormente, se delimita el marco teórico que permite interpretar dicha aplicación. Finalmente, analiza una serie de casos de aplicación de la justicia electoral durante el período de estudio.

La información para la realización de este trabajo se obtuvo mediante un análisis riguroso de los acuerdos y decretos emitidos por el TSE durante el proceso electoral. También incluye información publicada en medios noticiosos, así como datos cuantitativos de sanciones aplicadas a los partidos políticos, y recursos planteados por dichas organizaciones.

El documento concluye que el método de interpretación utilizado por el TSE durante el proceso electoral 2015 contribuyó a fortalecer su función jurisdiccional, y que la aprobación del decreto 26-2016 tiene el potencial de favorecer dicho fortalecimiento. Se consideran algunas posibilidades de reforma al Tribunal, y se le recomienda a este último ampliar el uso de su facultad reglamentaria.

2. El contexto preelectoral

2.1 Elección del nuevo Tribunal Supremo Electoral

En noviembre del 2013, el Congreso de la República convocó a integrar la comisión de postulación para la elección de magistrados al Tribunal Supremo Electoral (TSE). Dicha comisión se integra, de acuerdo con lo establecido en la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), por el rector y el decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos, el rector de la Universidad del Valle –en representación de las universidades privadas–, la decana de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Istmo –en representación de esas facultades de universidades privadas–, y un representante del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala (Blas, 2014, p. 2).

La referida comisión entregó al Congreso una nómina de 40 candidatos. Su trabajo destacó por la voluntad de sus integrantes para considerar propuestas y recomendaciones de la sociedad civil, así como para hacer públicas sus reuniones y decisiones, aun cuando la LEPP establece el carácter secreto de sus sesiones. No obstante, también hubo cuestionamientos por parte de organizaciones de la sociedad civil que monitorearon el proceso, en particular por la dificultad para definir criterios para medir la honorabilidad de los aspirantes, lo que provocó dudas sobre los resultados de esa evaluación (Blas, 2014, p. 3).

Pese a que, en general, el trabajo de la comisión se consideró positivo, en el Congreso la elección de los cinco magistrados titulares y cinco suplentes generó momentos de desconfianza sobre los criterios empleados por los diputados para ponerse de acuerdo y tomar una decisión, temiéndose que prevalecieran intereses particulares o partidistas (Blas, 2014, p. 4). La tabla 1 muestra cómo quedó integrado el TSE y la trayectoria de sus miembros.

Tabla 1. Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, 2014-2020

Titulares	
Nombre	Resumen de trayectoria
María Eugenia Mijangos Martínez	Trabajo en organizaciones de derechos humanos, organismos internacionales e instituciones de gobierno.
Mario Ismael Aguilar Elizardi	Trabajo en sector privado y diversos cargos académicos en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC.
Rudy Marlon Pineda Ramírez	Carrera en el Organismo Judicial, incluyendo magistratura de apelaciones.
Julio René Solórzano Barrios	Carrera en el Tribunal Supremo Electoral, incluyendo Dirección Electoral.
Jorge Mario Valenzuela Díaz	Carrera en el Organismo Judicial, incluyendo magistratura de apelaciones.

Continúa...

Suplentes	
José Aquiles Linares Morales	Trabajo en instituciones de seguridad y justicia. Catedrático universitario.
Oscar Emilio Sequén Jocop	Asesor y consultor de instituciones del Estado. Trabajo en temas de pueblos indígenas.
Estuardo Gamalero Cordero	Carrera en el sector financiero y gremios empresariales.
Augusto Eleazar López Rodríguez	Carrera en el Organismo Judicial, incluyendo magistratura en la Corte Suprema de Justicia –CSJ–.
Ana Ely López Oliva	Trabajo en sector privado y organizaciones no gubernamentales. Fue directiva del Centro para la Defensa de la Constitución (Cedecon).

Fuente: (Coronado, 2014).

3. El sistema de justicia electoral

3.1 Noción de justicia electoral

Previo a establecer el modelo y características del sistema de justicia electoral guatemalteco, es preciso determinar la noción doctrinaria del concepto ‘justicia electoral o contencioso¹ electoral’, en sus dos sentidos: amplio y restringido.

Para el tratadista J. Jesús Orozco Henríquez, la noción amplia de justicia electoral alude

a los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral (Nohlen, 2007, p. 1153).

Se entiende por órgano administrativo, cualquiera que forme parte de la Administración Pública de un Estado; un órgano jurisdiccional, aquel que ejerza una judicatura específica y esté conformado por jueces o magistrados; un órgano político, la asamblea, congreso o parlamento legislativo.

En Guatemala, el Tribunal Supremo Electoral es un órgano de carácter mixto, ya que por una parte tiene la función de dirigir, organizar y convocar el proceso electoral

1 Para los efectos de esta investigación se utiliza indistintamente los conceptos “justicia electoral” y “contencioso electoral”. No obstante, los autores que desarrollan el concepto contencioso electoral proponen algunas definiciones tales como: a) Conjunto de normas electorales que garantizan o vigilan la validez y regularidad de los procesos electorales mediante la intervención de órganos judiciales; b) Posibilidad de interponer recursos judiciales frente a las resoluciones de los entes que organizan los procesos electorales; c) Regulación de tipo procesal o procedimental que permite o facilita la labor de jueces y magistrados en casos de conflicto electoral; d) Procedimientos mediante los cuales se pueden revisar los resultados de los actos electorales (IIDH, 1988, pp. 161-164).

(órgano administrativo); y por la otra, enjuiciar, juzgar o resolver las reclamaciones a través de los recursos legales interpuestos en forma previa o durante el proceso electoral; por ende se convierte en un órgano judicial con jueces electorales que tienen a su cargo la resolución de conflictos electorales.

En atención a lo anterior, para el caso guatemalteco, la noción amplia comprende todos los medios de impugnación que tanto la LEPP, como la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad permiten plantear y resolver, previo o durante el proceso electoral, que son tramitados y resueltos por el Director del Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral, por el mismo TSE, por la Corte Suprema de Justicia y por la Corte de Constitucionalidad –CC–, según sea el tipo de caso y de impugnación o acción que se interponga o reclame.

En otros sistemas jurídicos y en el pasado, esta función estuvo a cargo y con exclusividad de las asambleas o parlamentos legislativos; sin embargo, en Latinoamérica, específicamente en Guatemala, tal y como se mencionó, los órganos que resuelven son de naturaleza administrativa (Director del Registro de Ciudadanos del TSE) y jurisdiccional (Pleno de magistrados del TSE en su función de jueces electorales, Corte Suprema de Justicia y Corte de Constitucionalidad en su calidad de garantes de los derechos humanos y el orden constitucional), lo cual, como más adelante se mencionará, define el carácter especial de nuestro sistema de justicia electoral.

Para una mayor comprensión de esta noción amplia es necesario enfatizar sobre la función que cumple en un sistema jurídico, la regulación de estos medios de impugnación, los procesos y órganos que resuelven.

En función de ello, el Manual del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) precisa que el concepto de justicia electoral en sentido amplio, permite garantizar la legalidad del proceso electoral; así como, proteger o restaurar los derechos electorales que hubieren sido violados durante el mismo (Idea, 2013, p. 9).

De lo anterior se deduce que el contencioso electoral o la justicia electoral está integrado por los medios de impugnación o control siguientes:

- Recursos administrativos: interpuestos ante los órganos que tienen a su cargo la organización, administración y vigilancia de los actos y procedimientos electorales
- Medios de impugnación estrictamente procesales o jurisdiccionales: interpuestos antes, durante o después de las elecciones ante órganos jurisdiccionales competentes
- Medios de impugnación que atacan la validez de una determinada elección: interpuestos ante un órgano político, por ejemplo ante una asamblea u órgano legislativo. (Nohlen, 2007, pp. 1155-1156).

En el sistema jurídico guatemalteco, el contencioso electoral está integrado por recursos administrativos que son interpuestos ante el Director General del Registro de Ciudadanos del TSE y por medios de impugnación estrictamente procesal o jurisdiccional que pueden ser interpuestos antes o durante el proceso electoral ante el Pleno de Magistrados del TSE en su función de juez electoral. Asimismo, frente a lo resuelto por el TSE es posible interponer la acción constitucional de amparo que conoce en primera instancia la Corte Suprema de Justicia y en segunda instancia, la Corte de Constitucionalidad.

Ahora bien, en un sentido técnico, restringido o estricto, el concepto de justicia electoral o contencioso electoral, es el que se vincula con la noción de proceso y se refiere al conjunto de controles o impugnaciones únicamente jurisdiccionales frente a los actos y procedimientos electorales. Según el autor, en esta noción se excluye el control proveniente de órganos administrativos o políticos. (Nohlen, 2007, pp. 1153-1154).

Según esta noción, el recurso de revocatoria que conoce el Director del Registro General de Ciudadanos del TSE no sería parte del concepto porque lo conoce un órgano administrativo. En el caso del control político a cargo de una asamblea, congreso o parlamento legislativo, no se encuentra establecido en la legislación procesal electoral.

Para los efectos de esta investigación, se toma como referente teórico el sentido amplio del concepto, dado que en la misma se analizan algunos actos de control, impugnaciones, juicios, recursos o reclamaciones, tramitados por el Tribunal Supremo Electoral y su Registro de Ciudadanos en aplicación de la LEPP, como por la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad en aplicación de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, relacionados con procesos de tipo electoral durante las elecciones de 2015.²

Ahora bien, además del concepto de sistema de justicia electoral adoptado para esta investigación, cabe destacar que existen otras instituciones y por ende, otras normas legales conexas que tienen incidencia en el desarrollo de los procesos electorales, tal es el caso de la Contraloría General de Cuentas que aplica la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos,³ así como el Ministerio Público y los órganos jurisdiccionales penales competentes que aplican la normativa penal en materia de delitos electorales.

2 Se reitera que la normativa jurídica vigente en Guatemala no confiere la facultad de control político al Congreso de la República para resolver sobre la validez de determinada elección; por el contrario, todas las impugnaciones y recursos se presentan ante la autoridad administrativa electoral correspondiente y posteriormente ante los órganos jurisdiccionales (Tribunal Supremo Electoral con funciones jurisdiccionales; Corte Suprema de Justicia y Corte de Constitucionalidad competentes para resolver la acción constitucional de amparo en materia electoral).

3 Decreto 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

3.2 Sistemas de justicia electoral

3.2.1 Componentes y fines

La noción de justicia electoral planteada por IDEA propone la configuración de un sistema cuyos fines son, por una parte, “prevenir e identificar las irregularidades en los comicios, así como prever los medios y mecanismos para corregir esas irregularidades y sancionar a sus autores” (IDEA, 2011, p. 5).

El referido sistema está compuesto por acciones preventivas que anteceden a los propios eventos electorales y que configuran la cultura y el sistema político de un Estado, y por medidas institucionales y formales de tipo correctivo (medios de impugnación) y punitivo (régimen de delitos y sanciones) que permiten resolver los conflictos electorales; incluso, se consideran como parte de este concepto, aquellos medios alternos (denominados medios informales) de resolución, aplicados a conflictos electorales en Estados donde la legislación así lo permite.

Este sistema de justicia electoral precisa a su vez, de una gama de órganos de carácter administrativo, judicial, legislativo o internacional que le permita resolver los conflictos electorales (IDEA, 2011, p. 8).

3.2.2 Tipología

En concordancia con lo anterior, Luis Antonio Sobrado propone que la tipología sobre sistemas de justicia electoral que impera en Europa y América atiende al órgano encargado de resolver, en última instancia, el conflicto electoral (Sobrado, 2006, p. 161).

Concretamente, Orozco Henríquez expone que en el derecho electoral comparado se presentan, según el órgano que tiene a su cargo la resolución del conflicto electoral, cuatro sistemas (Orozco, 2001, pp. 46-47):

- **Sistema tradicional, clásico o predominantemente político (en la actualidad, contencioso mixto político-jurisdiccional o político-administrativo):** por el cual se confía a una asamblea política (congreso o parlamento) la última resolución de los conflictos electorales. En la actualidad, no existe en el derecho comparado un Estado que delegue con exclusividad al órgano político la referida resolución; actualmente se combina con la actuación de otros órganos administrativos o jurisdiccionales, por lo que es más apropiado hablar de un sistema contencioso mixto político-jurisdiccional o político-administrativo.
- **Sistema austriaco o de jurisdicción constitucional:** por este sistema, la resolución de los conflictos electorales se confía a un órgano constitucional. En

algunos casos, este sistema contempla recursos previos, tanto jurisdiccionales como políticos.

- **Sistema inglés o de jurisdicción ordinaria:** en este sistema, las impugnaciones electorales son resueltas por jueces ordinarios del poder judicial de los Estados.
- **Sistema latinoamericano o de tribunales electorales especializados:** confía la resolución de controversias sobre resultados, a tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados, cuya naturaleza es jurisdiccional y/o administrativa, que en algunos casos se combina con otro tipo de medios de impugnación previos o posteriores.

En atención al órgano que resuelve, el sistema que impera en Guatemala es el latinoamericano. El Tribunal Supremo Electoral es un órgano de carácter mixto que posee una naturaleza administrativa –organiza el proceso electoral– y jurisdiccional –resuelve conflictos electorales–; lo cual se combina con la función de la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad, que tramitan la acción constitucional de amparo en primera y segunda instancia, respectivamente.

Cabe destacar que en Guatemala existe un debate permanentemente sobre si la acción constitucional de amparo en materia electoral forma parte o no del sistema de justicia electoral. Para los efectos de esta investigación, se afirma que sí forma parte, dado que la materia electoral es esencialmente constitucional, la diferencia con otros sistemas distintos al latinoamericano es que un mismo órgano resuelve todos los casos –incluso el amparo–, en tanto que para Guatemala son órganos distintos: la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad conocen en primera y segunda instancia respectivamente la referida acción constitucional.

3.2.3 *La jurisprudencia como fuente de derecho*

Como se ha establecido, los sistemas de justicia electoral se justifican en función de garantizar la vigencia del proceso y los derechos electorales, que en la mayor parte del derecho electoral comparado son reconocidos en las normas fundamentales de los Estados como parte de los derechos políticos, en la Constitución, Carta Magna o ley constitucional –como el caso de Guatemala que posee la Ley Electoral y de Partidos Políticos con rango constitucional, y en donde el derecho de elegir y ser electo está reconocido en la Constitución–; asimismo, en normas internacionales sobre derechos humanos –tratados internacionales–.

Adicionalmente y con la evolución de los sistemas, es más frecuente advertir que los órganos electorales y jurisdiccionales que resuelven los conflictos en la materia, ejercen una función creadora de derechos electorales cada vez que dictan una resolución definitiva para un caso concreto. En doctrina jurídica esto es lo que se conoce como jurisprudencia, integrada por el conjunto de fallos, sentencias o resoluciones

definitivas –respecto de las cuales ya no puede interponerse ningún recurso– y que ponen fin a un conflicto electoral para las partes en contienda.

Es decir que el TSE, además de organizar el proceso electoral, resuelve conflictos surgidos en el proceso electoral y procedentes del actuar de los partidos políticos, a través de la aplicación del derecho electoral, como autoridad máxima en justicia electoral. Cabe aclarar que, como todas las decisiones de cualquier ente del Estado incluyendo las del TSE, se encuentran sujetas al control constitucional por lo que este debe observar las garantías constitucionales y enmarcarse dentro del orden constitucional, en caso contrario intervienen la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad como órganos competentes para la acción constitucional de amparo. Estos órganos son los únicos cuyos fallos sientan jurisprudencia obligatoria o doctrina legal; la Corte Suprema de Justicia en justicia ordinaria y la Corte de Constitucionalidad en justicia constitucional.⁴

Para esta investigación cobra especial referencia la función cocreadora del Tribunal Supremo Electoral de jurisprudencia a través de resoluciones y acuerdos que marcaron un proceso electoral 2015 con impugnaciones que finalmente fueron resueltas en la jurisdicción constitucional mediante procesos constitucionales de amparo (jurisprudencia de amparo), de ahí deviene su función cocreadora.⁵

3.3 Justicia electoral guatemalteca

Partiendo del concepto desarrollado en el Manual de Idea Internacional así como el definido por Orozco Henríquez, ambos anteriormente expuestos, se define justicia electoral guatemalteca como el acto realizado en materia electoral por las autoridades administrativas y jurisdiccionales competentes, el cual garantiza que los procedimientos y resoluciones relativas al proceso electoral se apeguen a derecho; protege o restaura el goce de los derechos electorales y políticos y resuelve las controversias sometidas a su conocimiento relacionadas con el ejercicio de tales derechos.

Para efectos de la aplicación de la justicia electoral guatemalteca es importante recordar, como se refirió anteriormente, que el marco jurídico constitucional en materia electoral se integra por la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) y la LEPP, esta última es desarrollada en cuerpos reglamentarios (ver tablas 2 y 3) emitidos por el Tribunal Supremo Electoral.

4 Ver art. 265 de la Constitución Política de la República de Guatemala, art. 11 y 12 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

5 De conformidad con el marco jurídico guatemalteco, la ley es fuente de derecho y la jurisprudencia la complementa, ver art. 2 de la Ley del Organismo Judicial.

Tabla 2. Legislación constitucional de carácter electoral

Cuerpo legal	Artículo	Aspecto
Constitución Política de la República de Guatemala	135,136	<ul style="list-style-type: none"> • Derechos políticos • Régimen político electoral
	223	
Ley Electoral y de Partidos Políticos	Todo el cuerpo normativo	<ul style="list-style-type: none"> • Ejercicio del sufragio • Derechos políticos • Organizaciones políticas • Autoridades y órganos electorales • Proceso electoral

Fuente: Texto constitucional y la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

La LEPP contiene disposiciones sustantivas y procesales, que se complementan con otras de carácter reglamentario, que garantizan a los sujetos de derechos cívicos políticos el ejercicio de estos, así como las condiciones necesarias para hacer valer sus inconformidades con respecto a las decisiones tomadas por los órganos de la materia.

En el caso específico de la LEPP, por su carácter de ley constitucional requiere, adicionalmente al procedimiento legislativo, ser sometida a consulta de la CC como un acto preventivo constitucional, establecido en la Carta Magna que asegura la concordancia entre el cuerpo constitucional y el contenido de la ley específica en materia electoral.

Como autoridad máxima en materia electoral, el TSE ha desarrollado las disposiciones de la LEPP, a través del Reglamento de la LEPP (Acuerdo 18-2007) y del Reglamento de Control y Fiscalización del Financiamiento Público y Privado de las Actividades Permanentes de Campaña Electoral de las Organizaciones Políticas (Acuerdo 19-2007); ambos tienen obligatoriedad (son ejecutivos y ejecutorios) y forman parte del orden jurídico positivo en materia electoral. A través de estos se establecen disposiciones generales abstractas e impersonales, para conductas futuras que a su vez son fuente de derechos y obligaciones; cuya finalidad es precisar la aplicación de la ley. Las normas contenidas en los reglamentos suponen mayor flexibilidad para ser reformadas debido a que no requieren del proceso parlamentario. En tal virtud, tienen la posibilidad de actualizarse para responder de forma expedita a la realidad cambiante de la sociedad.

Asimismo, el TSE como autoridad máxima en materia electoral emite disposiciones de carácter jurídico-administrativo a través de acuerdos y resoluciones por medio de los cuales este cuerpo colegiado gira órdenes tanto a sus órganos inferiores como a los sujetos obligados de conformidad con lo dispuesto en la LEPP.

También, como se indicó anteriormente, forman parte del orden legal electoral: los tratados y convenios internacionales en materia de derechos cívico y políticos signados por Guatemala, así como la jurisprudencia emitida por el órgano especializado y

máxima autoridad en materia electoral guatemalteca, el Tribunal Supremo Electoral (Art. 125 de la LEPP), y aquella emanada de los órganos jurisdiccionales que conocen de la acción de amparo en única instancia o apelación.

Tabla 3. Normas que desarrolla la Ley Electoral y de Partidos Políticos

1	Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos que define terminología utilizada
2	Reglamento de control y fiscalización del financiamiento público y privado de las actividades permanentes y de campaña electoral de los partidos políticos. Acuerdo 19-2007 del Tribunal Supremo Electoral

Las normas contenidas en los estatutos de los comités cívicos y partidos políticos, también pueden ser consideradas normas de carácter electoral aplicables exclusivamente para los miembros de estos. Asimismo, existen otras leyes que se relacionan con el ejercicio del derecho político de ser electo entre las que se destaca la Ley de probidad y responsabilidad de funcionarios y empleados públicos.⁶

En el referido marco jurídico se contempla los distintos medios de impugnación para accionar contra las resoluciones administrativas y jurisdiccionales así como los respectivos controles constitucionales (ver tabla 4). Por su parte, las normas sancionatorias contra actos, hechos o acciones constitutivas de delitos o faltas en materia político-electoral, se encuentran establecidas en el Código Penal (ver tabla 5).

Para una mejor comprensión del orden jerárquico de las normas en materia electoral y su aplicación en la resolución de controversias de este tipo, se muestra en la ilustración 1 su orden, considerando las de mayor jerarquía las contenidas en la cúspide de la pirámide y de menor a las descritas en su base.

Ilustración 1. Normas relacionadas con la justicia electoral



Nota: Basado en el marco jurídico vigente hasta junio de 2016

6 Decreto N° 89-2002 del Congreso de la República.

Los actores del sistema de justicia electoral guatemalteco son los órganos jurisdiccionales a los cuales se ha hecho referencia anteriormente y los sujetos de derechos son los partidos políticos, comités cívicos, asociaciones políticas, candidatos a cargos de elección popular, ciudadanos empadronados y el Procurador de Derechos Humanos por su legitimidad para interponer amparo colectivo.

Tabla 4. Recursos de impugnación

Previo al proceso electoral		
Recurso	Contra qué procede	Órgano que resuelve
Revocatoria Art. 188-189 LEPP	Resoluciones definitivas de las dependencias o delegaciones del Registro de Ciudadanos	Director General del Registro de Ciudadanos
Apelación Art. 190-191 LEPP	Resoluciones del Director General del Registro	TSE
Aclaración y ampliación Art. 187 LEPP	Resoluciones definitivas de las dependencias o delegaciones del Registro de Ciudadanos y resoluciones del Director General del Registro de Ciudadanos.	El mismo órgano que las emitió
Acción de amparo Art. 192 LEPP	Resoluciones del Tribunal Supremo Electoral	Conoce en primera instancia la CSJ Conoce en alzada la CC
Durante el proceso electoral		
Nulidad Art. 246, 249 LEPP	Acto y resolución del proceso electoral contra la autoridad electoral que lo haya motivado	TSE
Revisión Art. 247, 249 LEPP	Resoluciones del Tribunal Supremo Electoral	TSE
Amparo Art. 247-249 LEPP Art. 12 inc. a) LAEPyC	Resoluciones definitivas del Tribunal Supremo Electoral	CSJ
Apelación del Amparo Art. 60 LAEPyC	Sentencia de amparo emitida por la Corte Suprema de Justicia en materia electoral	CC

Nota: Basado en LEPP y Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad.

Tabla 5. Delitos y faltas electorales⁷

N° Artículo(s) del Código Penal	Delito
216	Coacción contra la libertad política
321-327 A	Falsificación de documentos
338	Uso ilegítimo del documento de identidad
407 A	Turbación del acto eleccionario
407 B	Coacción contra elecciones
407 C	Coacción del elector
407 D	Fraude del votante
407 E	Violación del secreto del voto
407 F	Ocultamiento, retención y posesión ilícita de documento que acredite la ciudadanía
407 G	Abuso de autoridad con propósito electoral
407 H	Abuso con propósito electoral
407 J	Atentado contra el transporte de material electoral

Continúa...

⁷ La reforma a la LEPP contenida el Art. 88 del Decreto 26-2016 del Congreso de la República, aunque no establece nuevos delitos determina que: "En el caso que la infracción, constituya la posible comisión de un delito se procederá a certificar lo conducente al Ministerio Público."

N° Artículo(s) del Código Penal	Delito
407 L	Impedir la fiscalización electoral de fondos
407 M	Financiamiento electoral ilícito
407 N	Promoción, propaganda, campaña o publicidad anticipadas
499	Faltas electorales

Nota: Basado en el Código Penal.

4. La justicia en el proceso electoral 2015

4.1 Contexto

El régimen electoral guatemalteco, establecido en el Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, fue diseñado con un objetivo dual. Por un lado, se buscó que la legislación incentivará el desarrollo de partidos políticos fuertes y de amplia extensión territorial -los requisitos de organización formal exigen cobertura territorial en la mitad de los departamentos del país, y la organización interna está regida por un sistema estandarizado de asambleas municipales, departamentales y nacionales-; por el otro, se buscó evitar barreras innecesarias a la participación política, con la única condición de que el ejercicio de esta estuviera blindado frente a posibles fraudes. De esta manera, se establecieron condiciones flexibles para la realización de las asambleas que darían vida a un nuevo sistema de partidos políticos, y se intentó facilitar el ejercicio del voto. Independientemente de la evaluación que pueda hacerse sobre el cumplimiento de dicho objetivo, a efectos de este artículo vale la pena señalar que estas aspiraciones constituyen el marco general para la estructuración de la justicia electoral en Guatemala. La aplicación de la justicia electoral está más comúnmente relacionada con dos tipos de acciones: la inscripción de candidatos a cargos de elección popular, y los requisitos que éstos deben llenar para ser elegibles; y las normas que rigen la competencia política entre los partidos.

4.1.1 Elegibilidad de los candidatos

Si bien la facultad de “elegir y ser electo” está establecida como uno de los deberes y derechos cívicos y políticos en el Capítulo III de la Constitución, el mismo cuerpo normativo establece una serie de condiciones para el ejercicio de esta facultad. El artículo 162 de la Constitución establece como únicos requisitos para ser electo como diputado, “ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos” (Constitución Política de la República de Guatemala, artículo, 162). No obstante, el artículo 164 enumera una serie de incompatibilidades con el cargo de

diputado, mismas que surten efecto desde el tiempo de la elección del candidato (Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 164). Así mismo, el artículo 185 establece como requisito para ejercer los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República, el ser guatemalteco de origen, mayor de cuarenta años, mientras que el artículo 186 define una serie de prohibiciones para tal ejercicio.

La Carta Magna contiene regulaciones adicionales sobre el acceso a cargos públicos. Destaca lo estipulado en el artículo 113, en donde se establecen requisitos abstractos para acceder a cargos públicos, al señalar que “Los guatemaltecos tienen derecho a optar a empleos o cargos públicos y para su otorgamiento no se atenderá más que a razones fundadas en méritos de capacidad, idoneidad y honradez”. Como se verá en el apartado siguiente, la aplicación de dicho artículo resultó novedosa en el proceso electoral de 2015, y fue uno de los motivos de mayor controversia en el ámbito de la justicia electoral.

La regulación abstracta del artículo 113 constitucional aparece concretada en la Ley de probidad y responsabilidades de funcionarios y empleados públicos, la cual establece que quienes hayan “recaudado, custodiado o administrado” bienes públicos y no hayan obtenido una solvencia o finiquito de la institución en la cual hayan prestado servicios y de la Contraloría General de Cuentas tiene prohibido optar a cargos públicos (Decreto 89-2002, artículo 16). En la práctica, esta prohibición ha significado que el finiquito extendido por esta última institución sea un requisito para la inscripción de candidatos a cargos de elección popular, quienes, si no han manejado fondos públicos previamente, obtienen de dicha institución una constancia. Esta prohibición se extiende a los condenados por una serie de delitos asociados al crimen organizado, el enriquecimiento proveniente de actividades ilícitas, así como delitos contra la administración pública. La prohibición está vigente por cinco años a partir de la fecha de comisión de los hechos y mientras no se haya cumplido con la pena respectiva (Decreto 89-2002, artículo 16).

Adicional a los requisitos y prohibiciones delimitados en la Constitución, que se muestran en tabla 6, existen una serie de regulaciones a la participación política establecidos en el Decreto 1-85. Posiblemente, la más relevante sea que los partidos y comités cívicos constituyen la única vía para la postulación de candidatos (Decreto 1-85, artículo 212 y 213). La ley establece además los procedimientos para la postulación, la cual se hace mediante los mecanismos de asambleas municipales, departamentales y nacionales que establece dicha Ley. Así mismo, los candidatos a alcalde deben acreditar su vecindad en el municipio en el que se postulan (Decreto 1-85, artículo 214, inciso e).⁸ Cabe destacar que los candidatos a todos los cargos de elección

8 Téngase en cuenta que según la reciente reforma de la LEPP contenida en el Decreto 26-2016 del Congreso de la República, la literal e) del artículo 214 cambia y únicamente debe presentarse copia del Documento Personal de Identificación; asimismo, el artículo 206 que ahora establece en su parte conducente: “Los ciudadanos pueden postularse a cargos de elección popular de forma exclusiva en las corporaciones municipales del municipio en el cual estén empadronados.”

popular gozan de inmunidad ante la persecución judicial, protegidos por el derecho de antejuicio (Decreto 1-85, artículo 217).

Tabla 6. Requisitos y prohibiciones constitucionales para optar a cargos públicos

Presidente y Vicepresidente (Art. 186)	Diputados (Art. 164)
<p>No podrán optar al cargo de Presidente o Vicepresidente de la República:</p> <ol style="list-style-type: none"> El caudillo ni los jefes de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento similar, que haya alterado el orden constitucional, ni quienes como consecuencia de tales hechos asuman la Jefatura de Gobierno; La persona que ejerza la Presidencia o Vicepresidencia de la República cuando se haga la elección para dicho cargo, o que la hubiere ejercido durante cualquier tiempo dentro del período presidencial en que se celebren las elecciones; Los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del Presidente o Vicepresidente de la República, cuando este último se encuentre ejerciendo la Presidencia, y los de las personas a que se refiere el inciso primero de este artículo; El que hubiese sido ministro de Estado, durante cualquier tiempo en los seis meses anteriores a la elección; Los miembros del Ejército, salvo que estén de baja o en situación de retiro por lo menos cinco años antes de la fecha de convocatoria; Los ministros de cualquier religión o culto; y Los magistrados del Tribunal Supremo Electoral. 	<p>No pueden ser diputados:</p> <ol style="list-style-type: none"> Los funcionarios y empleados de los Organismos Ejecutivo, Judicial y del Tribunal y Contraloría de Cuentas, así como los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral y el Director del Registro de Ciudadanos; Quienes desempeñen funciones docentes y los profesionales al servicio de establecimientos de asistencia social, están exceptuados de la prohibición anterior; Los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del municipio, sus fiadores y los que de resultas de tales obras o empresas, tengan pendiente reclamaciones de interés propio; Los parientes del Presidente de la República y los del Vicepresidente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad; Los que habiendo sido condenados en juicio de cuentas por sentencia firme, no hubieren solventado sus responsabilidades; Quienes representen los intereses de compañías o personas individuales que exploten servicios públicos; y Los militares en servicio activo.

Fuente: Constitución Política de la República de Guatemala

4.1.2 La regulación de la competencia electoral

La Ley Electoral y de Partidos Políticos, en conjunto con sus reglamentos, contiene una serie de disposiciones que enmarcan la contienda electoral. Las más importantes son aquellas relacionadas con la obtención y uso de los recursos financieros, y las regulaciones de la propaganda electoral. La mayor parte de la regulación sobre financiamiento de partidos políticos se encuentra en el artículo 21 de dicha ley. Más allá de las normas sobre fiscalización y rendición de cuentas, que cumplen un fin operativo, la ley electoral vigente durante el proceso electoral de 2015 contiene normas tendientes a asegurar una competencia electoral razonablemente justa:

- Límite de gastos de propaganda electoral, establecido en un dólar de los Estados Unidos de América por cada ciudadano empadronado al 31 de diciembre del año anterior a las elecciones (Art. 21 del Decreto 1-85).

- Límite a las contribuciones individuales, fijado en 10% del presupuesto de campaña de cada partido político (Art. 21 del Decreto 1-85).
- Prohibición de las contribuciones anónimas, de aquellas provenientes de organizaciones y gobiernos extranjeros, y del uso de fondos públicos en campaña política (Art. 21 del Decreto 1-85).
- Derecho a uso de instalaciones públicas para realizar actividades de campaña política, y disposición de bienes de uso público para la colocación de propaganda (Art. 20 del Decreto 1-85).
- Fijación de espacios y tiempos máximos y mínimos para la propaganda en los medios de comunicación (Art. 220 y 221 del Decreto 1-85).⁹
- Límite temporal a la propaganda política (o prohibición de hacer propaganda antes de la convocatoria a elecciones) (Acuerdo número 18-2007 del Tribunal Supremo Electoral, artículo 69).

Aunque el ámbito de la justicia electoral abarca todo el conjunto de normas incluidas en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en la regulación de la competencia electoral se concreta el rol del Tribunal Supremo Electoral como el árbitro del proceso electoral.

4.2 La aplicación de la justicia previa al proceso electoral

4.2.1 Propaganda política anticipada

A pesar que el proceso electoral inicia oficialmente con la convocatoria a elecciones, establecida en la LEPP para el 2 de mayo del año electoral,¹⁰ es común que los partidos políticos inicien sus actividades de propaganda electoral antes de dicha fecha. En el caso del proceso electoral de 2015, las actividades de propaganda fueron iniciadas durante el primer semestre de 2014 (Novales, 2015, p. 2). Este inicio temprano es contrario a lo dispuesto en el reglamento general de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), en donde se establece que “La propaganda y encuestas electorales, sólo serán permitidas desde el día siguiente a la convocatoria de elecciones y hasta treinta y seis horas, antes de celebrarse las mismas.” (Art. 69, Acuerdo N°. 18-2007, Tribunal Supremo Electoral).¹¹ El TSE, haciendo uso de su poder coercitivo, sancionó a once partidos políticos por desobedecer los límites de temporalidad para

9 Para el análisis del proceso electoral 2015 se citan los artículos 20, 21, 220 y 221 de la LEPP antes de su reforma por el Decreto 26-2016 del Congreso de la República.

10 Esta fecha cambiará a partir del proceso electoral de 2019 según las reformas al artículo 196 de la LEPP contenidas en el Decreto 26-2016 del Congreso de la República, que redefine el cronograma electoral.

11 De conformidad con el art. 223 Ter del Decreto 26-2016 del Congreso de la República que modifica la LEPP, de ahora en adelante los estudios de opinión no podrán publicarse, dentro de los quince días previos al día de la elección.

realizar propaganda y encuestas electorales. Desafiando la autoridad electoral, estos continuaron con la práctica de realizar actos proselitistas. Ante estas actitudes, el Tribunal emitió el 16 de mayo de 2014 el Acuerdo 117-2014 en cual fijó 30 días, tanto a los infractores como a todos los demás partidos políticos, para retirar y suspender cualquier tipo de propaganda bajo apercibimiento de suspensión temporal. Esta ordenanza toma especial importancia debido a la utilización, novedosa por parte de este tribunal, de la aplicación del principio de Derecho *notoria non egent probatione*.¹² Este axioma permitió subsanar la debilidad operativa del TSE, ya que este postulado considera que un hecho notorio no requiere de prueba por tratarse de una realidad cuyo conocimiento general es posible a través de una actividad distinta de la procesal, sin que ello suponga violación a las garantías procesales.

Pese a la advertencia hecha en el acuerdo anteriormente citado, los partidos políticos persistieron en la referida conducta por lo que el TSE, en mayo de 2014, emitió el Acuerdo 147-2014, por medio del cual suspendió por seis meses la vigencia legal de 11 partidos políticos -Corazón Nueva Nación (CNN), Compromiso Renovación y Orden (CREO), Libertad Democrática Renovada (Lider), Partido Patriota (PP), Partido de Avanzada Nacional (PAN), Todos, Partido Republicano Institucional (PRI), Unión del Cambio Nacional (UCN), Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), Partido Unionista y Victoria (Novales, 2015, p. 2 y Blas, 2014b p. 2).

Inicialmente, varios dirigentes de los partidos políticos sancionados manifestaron su inconformidad para con la medida del TSE. No obstante, la mayoría de organizaciones acató la sanción, lo cual se expresó en una reducción del gasto de los partidos políticos en propaganda electoral. Un estudio elaborado por Mirador Electoral indica que a partir de mayo de 2014 los partidos políticos iniciaron el retiro de su propaganda electoral, reorientando el gasto hacia actividades de proselitismo, el cual sí está permitido por la LEPP y el reglamento de la misma (Mirador Electoral, 2015). Incluso algunos partidos se expresaron favorablemente de la medida, considerando que contribuía a limitar el gasto de los partidos más grandes, y así evitar la distorsión en la competencia electoral (Novales, 2015, p. 3). El Tribunal Supremo Electoral levantó la sanción a todos los partidos el 4 de septiembre de 2014, posiblemente motivado por el cambio en la conducta de los partidos políticos. No obstante, la sanción del TSE dio pie a un conflicto verbal entre dicha institución y algunos dirigentes partidarios. Uno de los ejemplos más notorios se dio el 20 de julio de 2014, cuando Manuel Baldizón, dirigente del partido Libertad Democrática Renovada (Lider) y posteriormente designado candidato presidencial de dicho partido, renunció a este para dedicarse a hacer campaña política. La renuncia no fue tramitada por el Departamento de Organizaciones Políticas del TSE, debido a que la organización política se encontraba suspendida (Novales, 2015, p. 4).

12 Frase en latín que significa lo que es de dominio público no requiere de prueba.

La tabla 7 recoge el número de sanciones económicas impuestas a los partidos políticos durante 2014 y 2015, por realizar actos de propaganda previos a la convocatoria de elecciones.

Tabla 7. Número de sanciones económicas a partidos políticos por campaña anticipada 2014-2015

Partido político	2014	2015	Total
Lider	85	27	112
Creo	12	8	20
PP	9	-	9
PAN	7	-	7
UNE	4	-	4
PRI	4	1	5
Unionista	4	1	5
UCN	3	2	5
MNR	2	1	3
CNN	2	-	2
Gana	2	-	2
Victoria	2	-	2
EG	1	-	1
Fuerza	1	-	1
Todos	1	-	1
UD	1	-	1
URNG	1	-	1
Winaq	1	-	1
PLP	-	1	1
Total	142	41	183

Fuente: TSE (2016, p. 129).

Posiblemente el ejemplo más relevante fue la suspensión del Partido Patriota (PP), en ese momento el partido de Gobierno, que incluyó la separación de la vicepresidenta Roxana Baldetti del cargo de Secretaria General de dicha organización. Dicha ordenanza fue aprobada por el TSE como sanción por la realización, en septiembre de 2014, de un evento masivo de propaganda electoral en el cual el PP anunció la candidatura presidencial del hasta poco antes ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (Micivi), Alejandro Sinibaldi.

La actividad fue transmitida por diversos medios de comunicación radial y televisiva, y en ella participaron varios funcionarios del gabinete, incluyendo a la Vicepresidenta, quien la dirigió. El TSE consideró que el evento constituyó una violación notoria del reglamento de la LEPP, y que el cargo de vicepresidente es incompatible con el

de secretario general de un partido político, citando para el efecto argumentos constitucionales (Acuerdo N°. 294-2014 del Tribunal Supremo Electoral).

Las acciones del Tribunal Supremo Electoral indican un cambio con respecto a magistraturas anteriores, que no lograron emprender estrategias efectivas para el control y fiscalización de los partidos políticos. Sin embargo, estas disposiciones pusieron al órgano electoral en conflicto con algunos partidos políticos, particularmente PP y Lider. El PP emprendió acciones legales para evitar su suspensión y la separación de la vicepresidenta Baldetti del cargo de Secretaria General. Lider promovió un punto resolutivo en el Congreso de la República que buscaba que dicho órgano exhortara a los magistrados del TSE a renunciar a sus cargos.

La propuesta de Lider no fue exitosa, y no llegó a ser votada en el Congreso (Prensa Libre, 2014, 21 de noviembre). El caso del PP, luego de una disputa legal llegó a la Corte de Constitucionalidad, que respaldó la sanción impuesta por el TSE contra dicha organización y Baldetti. No obstante, la demanda del PP había sido respaldada por una sala de apelaciones, en una acción que posteriormente fue señalada por una miembro de esa sala de haber sido promovida por un diputado de dicho partido a través de un intento de traficar influencias. Esta denuncia se enmarcó en el cuestionamiento más amplio del proceso de postulación y nombramiento de las autoridades del Organismo Judicial (Novales, 2015, p. 4).

Los Acuerdos relacionados con la campaña electoral anticipada se caracterizan por ser ordenanzas de carácter preventivo y punitivo a su vez, ya que previenen que las condiciones para la contienda electoral sean las mismas para todos los partidos políticos por lo que sanciona a aquellos que tomaron ventaja en tiempo y recursos violando la norma. El carácter preventivo de la aplicación de la normativa relacionada con la temporalidad de la propaganda política se evidencia con más claridad en el hecho de que el gasto en propaganda electoral efectuado por los partidos en época no electoral, se deduce del límite de gastos de campaña para los partidos infractores, de acuerdo a lo establecido en el artículo 69 del reglamento general de la Ley electoral y de partidos políticos (Acuerdo 18-2007 del Tribunal Supremo Electoral). El impacto jurídico que tiene este conjunto de disposiciones es de sentar precedente que podría convertirse en jurisprudencia electoral. Asimismo, muestra la capacidad coercitiva que puede ejercer el TSE a través del ejercicio mismo de su atribución creadora de la norma especializada y el uso de la fuerza enmarcados en los principios generales del Derecho.

4.2.2 Trashumancia electoral (Acuerdo 1-2015 del Tribunal Supremo Electoral)

Otro de los temas que cobran relevancia, previo al inicio oficial del proceso electoral, es el que se relaciona con el denominado “acarreo de votantes” y la actualización de los datos sobre el lugar de residencia de los empadronados. Las denuncias respecto de esta práctica en los procesos electorales guatemaltecos son reiteradas en los

diferentes informes de las misiones de observación, lo cual es confirmado por los representantes de los partidos políticos en las reuniones mensuales con el TSE, tal como se menciona en el tercer párrafo considerativo del acuerdo 1-2015 del TSE.

Por la forma como lo consideró jurídicamente el TSE, esta práctica es aprovechada por los partidos políticos gracias al mandato del reglamento de la LEPP por el cual se ordena declarar ante el Registro de Ciudadanos, cuando un ciudadano cambia de residencia electoral dentro del mismo municipio o se traslada a una que corresponda a otro municipio, lo cual se traduce en cambios al padrón electoral que inciden en un cambio para el ejercicio del voto.

Ante ello, el TSE suspendió la frase del artículo 5 del reglamento de la LEPP que indica: “o se traslada a una que corresponda a otro municipio”; con el fin de impedir el traslado de la residencia electoral a otro municipio y limitar la referida práctica anómala denominada también como trashumancia electoral.

Los efectos del acuerdo revisten un carácter preventivo, en tanto el Tribunal intenta de esta manera evitar las consecuencias de la práctica impedida. La primera consecuencia es que se distorsiona la voluntad popular a nivel municipal, dado que la participación de personas que no residen en el municipio puede contribuir a reducir la relevancia relativa de las opiniones de los residentes de dicha circunscripción. La segunda consecuencia es que contribuye a dañar la legitimidad de las elecciones locales, a los ojos de quienes participan en estas, ya sea como candidatos o como votantes. El apartado de conflictividad electoral de este documento muestra cómo esta pérdida de legitimidad es un factor que favorece el desarrollo y escalada de conflictos electorales a nivel territorial; lo cual es de alguna forma confirmado por el mismo TSE en el último párrafo del tercer párrafo considerativo del Acuerdo 1-2015.

La reforma legal impactó jurídicamente en dos aspectos: por una parte, prohibió la práctica recurrente y observada en procesos electorales pasados, de cambiarse de residencia electoral antes del proceso respectivo, con el fin de favorecer con su voto a un partido o candidato de otro municipio; por la otra, impidió al mismo Registro de Ciudadanos del TSE realizar acciones en fraude del espíritu de la normativa electoral que permite el ejercicio del voto en atención al arraigo y la habitación permanente del ciudadano en un municipio determinado.

Es importante hacer notar que esta reforma tuvo carácter temporal, dado que la vigencia de la suspensión de la frase “o se traslada a una que corresponda a otro municipio”, refiriéndose a la residencia, fue únicamente hasta la conclusión del proceso electoral, es decir, hasta el 14 de diciembre de 2015 cuando se entregó las credenciales a los funcionarios electos.

Como evidencia del impacto destaca lo reportado por el VI informe del Mirador Electoral respecto de denuncias por irregularidades y delitos electorales en la jornada electoral del 6 de septiembre; de 52 municipios observados se reportaron acarrees

en 23; sin embargo, solo en dos casos se pudo presumir que hubo acarreo: Guastatoya, donde se denunció que el entonces alcalde y candidato a reelegirse por el Partido Patriota llevó a votar a la aldea Santa Rita a personas provenientes de las montañas de Jalapa; también el caso de personas que fueron llevadas de Quiché a Palín, Escuintla, para votar por el partido Lider (Mirador Electoral, 2015, pp. 12-13)

4.3 Aplicación de justicia electoral durante el proceso electoral

Con el decreto de convocatoria a elecciones que dio inicio al proceso electoral el 2 de mayo de 2015, las organizaciones políticas tuvieron un plazo corrido del 3 de mayo al 7 de julio para inscribir candidatos y del 3 de mayo hasta 36 horas antes de los comicios para realizar la campaña y encuestas electorales. Durante este período, el TSE dictó varias resoluciones y acuerdos a través de los cuales sentó precedente e impactó positivamente en el desarrollo del proceso electoral, estos se muestran en las tablas 8, 9 y 10.

Tabla 8. Amparos en materia electoral

Estatus del amparo	Cantidad de amparos
En trámite	80
Denegados	49
Suspendidos	38
Desistidos	3
Otorgados	2
Total impugnaciones	172

Fuente: TSE (2016, p. 130-129).

Tabla 9. Recursos de nulidad, nulidades especiales y denuncias ante la Inspectoría General

Recursos de nulidad y nulidades especiales	Declaradas con lugar	Declaradas sin lugar	Total
	139	0	139
Denuncias presentadas ante la Inspectoría general del TSE	1,235		

Fuente: TSE (2016, p. 130-129).

Tabla 10. Impugnaciones por denegatoria de inscripción

Tipo de impugnación	Recurso de Nulidad	Recurso de Revisión	Total impugnaciones
Favorable al criterio del Registro de Ciudadanos (SIN LUGAR)	131	129	260
Desfavorable al criterio del Registro de Ciudadanos (CON LUGAR)	7	2	9
Total	138	131	269

Fuente: TSE (2016, p. 130-129).

A continuación, se presenta una selección de casos considerados paradigmáticos por su impacto en la contienda electoral, y por sus efectos jurídicos futuros.

4.3.1 Prohibición al partido Lider¹³

El TSE ordena al partido Lider suspender la pauta con medios de comunicación por campaña electoral e impone una multa de USD 100,000.00 por haber excedido el límite de gastos que el propio Tribunal le fijó en el acuerdo 262-2015, luego de la deducción de los gastos incurridos en concepto de campaña anticipada. Adicionalmente ordena a los medios de comunicación abstenerse de transmitir, publicar o reproducir cualquier tipo de pauta política electoral del referido partido.

Estas sanciones, además de ser la consecuencia inmediata y necesaria del acuerdo 262-2015 que fijó los nuevos límites de gastos después de la deducción de montos en concepto de campaña anticipada, hecho jurídico sin precedentes en la jurisprudencia del TSE, constituyó el antecedente de dos acuerdos posteriores: 345-2015 y 346-2015. En el primero, el TSE sancionó al partido Corazón Nueva Nación por favorecer con actos de campaña al partido Lider; y en el segundo, sancionó nuevamente al partido Lider con una multa de USD 250,000.00 por reincidencia en la infracción del límite de gastos de campaña electoral.

Como resultado de las sanciones, el partido Lider interpuso recurso de revisión que conoció el TSE, mismo que fue declarado sin lugar y se confirmaron las sanciones interpuestas, con lo cual se impuso el criterio sustentado por el referido tribunal.

La prohibición de continuar realizando propaganda electoral tiene un carácter preventivo, en tanto se busca evitar la violación continuada de la norma que establece el límite de gastos para el efecto; además, busca evitar que se introduzca un factor de ilegitimidad en el resultado electoral, lo cual podría darse si el competidor que sobrepasa el límite de gastos de propaganda electoral resulta favorecido con el voto popular. Las sanciones derivadas de los acuerdos 345-2015 y 346-2015, por otro lado,

13 Ver Acuerdo 302-2015 del Tribunal Supremo Electoral.

tienen un carácter punitivo, que busca disuadir a los partidos sancionados de persistir en la conducta irregular.

La prohibición a Lider para continuar realizando propaganda electoral tuvo dos impactos políticos relevantes. El primero fue que niveló las condiciones de la competencia electoral, disminuyendo la ventaja irregular obtenida por este partido con el uso de más recursos en los meses anteriores, tanto durante el proceso electoral como antes del inicio de este. Esta restauración de la igualdad en la competencia electoral se concreta en la imposibilidad de realizar actividades para mantener la posición obtenida en la intención de voto, lo cual podría incluso haber contribuido a que el partido sancionado obtuviera un resultado electoral menor al esperado en la elección presidencial, pasando de ser el primer lugar en las encuestas de intención de voto, a quedar finalmente en tercer lugar y fuera de la posibilidad de disputar la segunda vuelta electoral.

El segundo efecto político es la contribución a la legitimidad del proceso electoral, al neutralizar posibles críticas por el incumplimiento notorio de las normas que regulan el financiamiento, mismas que podrían haber llevado incluso a un cuestionamiento de la validez del resultado electoral, de haber alcanzado la mayoría de votos el candidato del partido infractor.

4.3.2 Inscripción de Zury Mayté Ríos Sosa¹⁴

En este caso, el partido político Visión con Valores –VIVA– solicitó al Registro de Ciudadanos la inscripción de sus candidatos a presidente y vicepresidente; sin embargo, con fecha dos de julio de 2015, el director general del registro dictó la resolución PE-DGRC-116-2015 que no accedió a la inscripción del binomio presidencial por considerar que de conformidad con el inciso c) del artículo 186 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la candidata propuesta a la Presidencia de la República de Guatemala, Ríos Sosa, poseía prohibición expresa para optar al cargo debido a que es hija del señor José Efraín Ríos Montt, quien ocupó la jefatura del Estado, durante el período del 23 de marzo de 1982 al 8 de agosto del año 1983, como consecuencia de un golpe de Estado que derrocó al Presidente de la República, general Fernando Romeo Lucas García.

El partido VIVA interpuso recurso de nulidad ante el Pleno del TSE, el que fue rechazado; posteriormente Viva interpuso recurso de revisión y con fecha 13 de julio de 2015 en resolución emitida nuevamente por el TSE dentro del expediente 1577-2015, este declaró sin lugar el referido recurso.

A continuación, el partido Viva y la candidata presidencial Zury Ríos plantean acción constitucional de amparo que conoce en primera instancia la Corte Suprema

14 Ver expediente 1577-2015 del Tribunal Supremo Electoral.

de Justicia y cuya sentencia contenida en los expedientes 1372 y 1373 de 2015 otorga el amparo a la candidata y al partido, asimismo ordena al TSE resolver la inscripción respectiva.

Posteriormente, el TSE apela la resolución de la Corte Suprema de Justicia ante la Corte de Constitucionalidad quien la declaró improcedente argumentando que el TSE no tiene legitimación o derecho a impugnar (apelar) en este caso (expediente 3247-2015), con lo cual mantiene firme la resolución que ordenó inscribir al binomio presidencial.

La decisión del TSE de no inscribir a Ríos Sosa como candidata a la presidencia se fundamenta en las funciones que ejerce el Registro de Ciudadanos de calificar la inscripción registral de los candidatos y en la misma argumentó que no se cumplían los requisitos establecidos en la ley debido al parentesco de la candidata a la presidencia con uno de los sujetos a que se refiere el artículo 186, inciso c) de la Constitución Política de la República. Se trata de un precedente de carácter registral que ha sustentado permanentemente el Registro de Ciudadanos respaldado por el pleno de magistrados del TSE en las resoluciones de impugnación.

No obstante, tratarse de un argumento legal válido que responde a la naturaleza registral de la función que permite la inscripción de los candidatos, lo cierto es que este constituye uno de los retos fundamentales de los órganos electorales que cumplen la doble función administrativa y jurisdiccional, a diferencia de los Estados en donde se encuentran encomendados a órganos separados. Cuando el Tribunal Supremo Electoral guatemalteco confirma este tipo de resoluciones, lo hace en su carácter de órgano electoral con funciones administrativas, mas no jurisdiccionales; de aquí que sus resoluciones necesitan ser sometidas a la revisión de los órganos jurisdiccionales competentes, que para este tipo de casos pueden ser únicamente la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad, lo cual se deduce de comparar los argumentos de derecho que fundamentan las resoluciones del Registro de Ciudadanos y del TSE con los de las referidas Cortes.

Ahora bien, resulta difícil establecer si la inscripción de Zury Ríos tuvo un impacto relevante en el desarrollo del proceso electoral; no obstante, puede afirmarse que la imposibilidad de llevar la discusión jurídica sobre la validez de su participación hasta sus últimas consecuencias motiva a cuestionar la capacidad del Tribunal Supremo Electoral de actuar en casos de posible inelegibilidad constitucional, y a evaluar la pertinencia del calendario electoral establecido en la LEPP.¹⁵ Esto debido a la cercanía entre la fecha del otorgamiento del amparo de la CSJ, y la fecha de las elecciones, que pudo haber motivado al TSE a considerar inviable la continuación de la

15 Nótese que este hecho cambia a partir del proceso electoral de 2019 con la vigencia de las reformas a la LEPP contenidas en el Decreto N° 26-2016 del Congreso de la República que establece nuevos y separados plazos, tanto para la inscripción de candidatos como para la campaña electoral.

disputa jurídica, ante la posibilidad de que una eventual orden de la CC para inscribir a la candidata llegara en un momento en el cual la logística propia del proceso – impresión de papeletas, por ejemplo– hiciera inviable la modificación del listado de candidatos a presidente.

4.3.3 Denegación de la inscripción de Alfonso Antonio Portillo Cabrera¹⁶

El 11 de julio del 2015, la Dirección General del Registro de Ciudadanos denegó la inscripción de Alfonso Antonio Portillo Cabrera como candidato al cargo de diputado al Congreso de la República por el listado nacional por el partido Todos, por medio de la resolución número PE-DGRC-287-2015, por considerar que no reunía las calidades fundadas en méritos de capacidad, idoneidad y honradez para optar al mencionado cargo, de conformidad con lo previsto en el artículo 113 de la Constitución Política de la República, así como en los artículos 15 y 16 de la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos.¹⁷ Asimismo, cita distintas apreciaciones vertidas por la CC dentro del Exp. N° 2143-2014 relacionadas con la normativa constitucional aludida. Por lo que la controversia se centra en dos aspectos fundamentales: a) determinar si las previsiones dispuestas en el artículo 113 son aplicables para optar al cargo de diputado al Organismo Legislativo y b) establecer si corresponde al TSE verificar, analizar y calificar los méritos de capacidad, idoneidad y honradez.

El señor Portillo Cabrera interpuso el recurso de revisión, el cual fue declarado sin lugar por el TSE; posteriormente, impugnó de nulidad esta decisión, la cual fue desestimada. Agotada la vía ordinaria, interpuso la acción constitucional de amparo ante la CSJ que denegó la protección constitucional, por lo que el agraviado apeló y es en alzada que conoció la CC. Finalmente el 21 de enero de 2016, la CC confirmó las actuaciones tanto de la CSJ, el TSE y la Dirección General del Registro de Ciudadanos, declarando sin lugar el recurso de apelación y confirmando el fallo apelado.

El uso del artículo 113 de la Constitución para impedir la inscripción de Alfonso Portillo como candidato a diputado tiene tanto un carácter preventivo como un carácter punitivo. Su naturaleza preventiva se deriva del hecho de que se intenta proteger a la administración pública de la reiteración de conductas contrarias a sus objetivos; así mismo, dado que el sistema usado para la elección de diputados consiste en listados cerrados y bloqueados, permitir la candidatura de una persona no idónea puede considerarse una imposición de dicha candidatura a los votantes, mientras que impedir dicha candidatura protege el ejercicio del voto de estos últimos. Adicionalmente, constituye una acción de carácter punitivo en tanto la limitación de los derechos de

16 Ver expediente 1711-2015 del Tribunal Supremo Electoral.

17 Téngase en consideración que el TSE escuchó a organizaciones sociales que solicitaron la aplicación del artículo 113 constitucional. Recuperado de: <http://elecciones2015.tse.org.gt/rdmr.php?di=3>.

participación constituye un castigo por conductas no deseadas, en este caso, contra la administración pública, tal y como las descritas en la Ley de Probidad.

Las consideraciones realizadas por el tribunal constitucional refuerzan la jurisprudencia existente en cuanto a que el derecho de elegir y ser electo encuentra límites en los requisitos para acceder a los cargos públicos. En el caso concreto de la diputación, la CC determina que para acceder a esta es necesario cumplir con lo requerido por los artículos 113, 162 y 164 constitucionales, calificando los requisitos contenidos en último artículo mencionado como de requisitos intrínsecos de observancia obligatoria para las personas que aspiran a cualquier cargo o empleo público. Expone que para el ejercicio de cualquier cargo público es indispensable que la persona cuente con una trayectoria intachable, que demuestre rectitud en el ánimo de obrar y que, por ende, denote una orientación hacia lo justo (CC, Exp. 3986-2015).

Asimismo, la CC reafirma la supremacía del TSE en materia electoral de la cual deviene su poder de analizar, examinar y calificar el cumplimiento de las condiciones necesarias para optar a cargos públicos de elección popular por los candidatos, atendiendo su obligación de velar por el respeto y fiel cumplimiento de la Constitución Política de la República y el marco jurídico en materia electoral.

Dos efectos políticos se derivan de esta acción del TSE. Por un lado, se contribuye a la legitimidad del proceso electoral al evitar la participación de un candidato notoriamente no idóneo, pero de amplio conocimiento entre el electorado, e incluso popularidad entre algunos sectores de este. La exigencia ciudadana de una mejora en la calidad de la oferta partidaria se ve ayudada por la posibilidad de que el TSE impida la participación de candidatos que de manera pública notoria han abusado de la autoridad conferida por los votantes en las urnas. No obstante, debe considerarse que la ausencia de instrumentos normativos específicos para la aplicación del artículo 113 por parte del Registro de Ciudadanos, dota de un poder importante al órgano electoral, que podría llegar a ejercerse de manera arbitraria.¹⁸ Aunque se considera acertada la decisión del órgano electoral, es pertinente alertar sobre esta posibilidad.

18 Cabe mencionar que el criterio del TSE no se aplicó a otros candidatos a diputados que se encontraban en condiciones similares.

4.4 La justicia electoral posterior al proceso electoral

4.4.1 *Revocatoria de adjudicación de cargos a corporaciones municipales*¹⁹

Otro de los casos sin precedente jurisdiccional para el Tribunal Supremo Electoral lo constituye la revocatoria de las adjudicaciones de cargos a 12 alcaldes electos para los siguientes municipios y los respectivos partidos políticos que los postularon:

1. Cabañas, Zacapa, UNE
2. San Pedro La Laguna, Sololá, Lider
3. San Antonio Suchitepéquez, Suchitepéquez, Lider
4. Huehuetenango, Huehuetenango, Lider
5. San Pedro Necta, Huehuetenango, Lider
6. Soloma, Huehuetenango, Lider
7. Chahal, Alta Verapaz, Lider
8. Gualán, Zacapa, Todos
9. San Miguel Ixtahuacán, San Marcos Creo-Unionista
10. Malacatancito, Huehuetenango, URNG
11. Concepción Chiquirichapa, Quetzaltenango, PP
12. San Pedro Sacatepéquez, San Marcos, PP

En estos expedientes, el Tribunal se fundamentó en el informe remitido por la Contraloría General de Cuentas en el que se consta que los candidatos electos fueron contratistas o proveedores del Estado antes de postularse a los cargos de elección popular.

La relación de las normas aplicables a estos casos y que sirve de base jurídica para las doce resoluciones por las cuales se declara nula la inscripción de candidatos y se revoca la adjudicación de los cargos, establece que los electos no pueden ejercer las funciones de alcalde, síndicos y concejales porque antes de ser inscritos como candidatos fueron contratistas o proveedores del Estado; porque al momento de la inscripción declararon que en ese momento no tenían ese estatus -lo que hizo posible su registro- y porque luego de la elección, en atención a la propia declaración del estatus que hizo posible su inscripción, automáticamente cambiaron de estatus y se situaron en el supuesto que establece el artículo 45, literal b) del Código Municipal, es decir, pasaron a ser directa o indirectamente parte en servicios públicos, contratos, concesiones o suministros con o por cuenta del municipio, actos prohibitivos e incompatibles con la función pública.

19 Acuerdos 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96 y 97 emitidos en el año 2016 por el Tribunal Supremo Electoral.

Adicionalmente, estos hechos, a criterio del Tribunal, resultaron un evidente fraude de ley por la aplicación del artículo 4 de la Ley del Organismo Judicial, lo que además los situó en el supuesto del artículo 113 constitucional, al no tener la calidad de idoneidad como condición para ejercer el cargo público.

Con este análisis interpretativo, el Tribunal estableció un precedente que impacta jurídicamente en dos vías; en una, a lo interno del órgano electoral, las resoluciones confirman y fortalecen su labor registral, gracias al cumplimiento de las funciones de control de la Contraloría General de Cuentas. En la otra, a lo externo, con las organizaciones políticas, dado que las instruye en el mandato de acatar la disposición constitucional y la del Código Municipal como requisito previo para optar a cargos públicos y en particular a cargos de alcalde, síndicos y concejales.

Por otra parte, dado que la revocatoria ocurrió de manera posterior a la toma de posesión, puede considerarse una acción de carácter correctivo, pues la misma requiere un paso previo, el cual es calificar la adjudicación original como errónea o inválida.

Al igual que la decisión de no permitir la participación del señor Portillo Cabrera, y la prohibición para la realización de campaña electoral una vez alcanzado el límite de gastos, la revocatoria de las adjudicaciones a contratistas del Estado fortalecen la legitimidad del proceso electoral, y la posición del TSE como el árbitro de la contienda política, y el defensor de los ciudadanos, que les protege de la imposición de candidaturas ilegítimas o no idóneas por parte de las organizaciones políticas.

5. Conclusiones

1. El proceso electoral de 2015 se desarrolló en una coyuntura política atípica, pero en el marco de una institucionalidad estable. La credibilidad derivada de la aplicación eficaz de la justicia electoral fue un factor de estabilización importante. Posiblemente, lo más relevante del proceso sea la generación de jurisprudencia con diferencias importantes a lo que se había establecido con anterioridad. En buena medida, esto se debe a la aplicación de una interpretación histórica, evolutiva y finalista del derecho electoral (Mijangos, 2016).
2. De acuerdo con Anchondo (2012), la interpretación histórica “estudia los contextos anteriores que puedan influir en el entendimiento actual de las normas”. Contrario a los métodos gramatical o sistemático, el método histórico interpreta la norma a partir de la intención reguladora del legislador (Anchondo, 2012, pp. 45-46). La cual puede ser estática, cuando el juez se remite a la forma en que anteriormente y con regularidad se ha interpretado la norma, o evolutiva, que consiste en considerar “la historia de las instituciones jurídicas como una tendencia hacia el

futuro, con carácter progresista”, considerando los cambios en las circunstancias (Anchondo, 2012, p. 46).

3. La aplicación del método histórico, con carácter evolutivo, a la interpretación de la normativa electoral, permitió al Tribunal Supremo Electoral liberar el derecho electoral de la rigidez de la letra de una ley confusa y, en ocasiones, aparentemente contradictoria. Esta interpretación se evidencia con más claridad en la aplicación de la suspensión como sanción por el incumplimiento de la regulación relacionada con el período de campaña, así como en la aplicación del artículo 113 constitucional en el proceso de inscripción de candidatos.
4. La innovación en la interpretación jurídica permitió al TSE, como se evidenció en los casos descritos en este documento, la creación de jurisprudencia que amplía sus funciones, sin extenderlas más allá de lo que el sentido normas constitucionales –la Constitución y la LEPP– establecen. Esta jurisprudencia resulta en un TSE fortalecido para los próximos procesos electorales, independientemente de los avances que se obtengan de la legislación recientemente aprobada.
5. Por otro lado, la aprobación del Decreto 26-2016 del Congreso de la República fortalece la función jurisdiccional del TSE; al dotarle de mejores herramientas para sancionar a los partidos políticos por faltas cometidas en la competencia electoral. Particularmente, destaca la reforma al artículo 88, en donde se otorga al TSE la facultad de evaluar las faltas cometidas y elegir, dentro de un abanico de opciones, la que corresponda de acuerdo con la gravedad de la falta.
6. No obstante, independientemente de la reforma aprobada, es destacable el hecho de que el Tribunal Supremo Electoral cuente con facultad reglamentaria. Los acuerdos analizados en este documento constituyen un aporte importante a la jurisprudencia electoral, y los mismos fueron aplicados con éxito debido a dos factores: su demarcación dentro de los límites de lo establecido en la LEPP vigente durante el proceso electoral, y el hecho de que las sanciones, en tanto cobran vida jurídica mediante un acuerdo del pleno, tengan el mismo nivel que los reglamentos emitidos por el Tribunal, también, mediante acuerdos del pleno de magistrados. En este sentido, el Tribunal Supremo Electoral es a la vez un ente administrativo y jurisdiccional, pero también un ente capaz de desarrollar la legislación mediante sus acciones permanentes. Lo expuesto resulta conveniente para el fortalecimiento progresivo del TSE, lo cual, a la vez podrá consolidar su posición frente a los demás órganos jurisdiccionales, favoreciendo el que las decisiones del órgano electoral sean respetadas o validadas por estos últimos.

6. Recomendaciones

La discusión acerca de la reforma al régimen electoral guatemalteco ha incluido propuestas de reforma al modelo de justicia electoral. No obstante, rara vez se consideran las ventajas y fortalezas del modelo actual. A juzgar por el desempeño del TSE en el proceso electoral de 2015, es válido considerar que el modelo actual puede funcionar adecuadamente en un contexto de fiscalización y veeduría ciudadana. No obstante, como una contribución al debate, a continuación se presentan algunas alternativas de reforma, basadas en los modelos presentados al inicio de este documento.

La primera alternativa a considerar es el sistema tradicional, en su forma mixta, en la cual la asamblea política (en este caso, el Congreso de la República), tiene la última resolución de los conflictos electorales. Dicho sistema tiene riesgos evidentes para una democracia aun relativamente nueva y de consolidación incompleta como la guatemalteca. Particularmente, la alta volatilidad del sistema de partidos políticos hace impredecible la conformación de mayorías en el Congreso de la República, lo cual añadiría un factor de incertidumbre a la resolución de los conflictos electorales. Por otro lado, y aunque el Congreso guatemalteco está integrado por múltiples partidos, usualmente sin una mayoría absoluta, cabe cuestionarse si los partidos establecidos con representación parlamentaria pueden ser imparciales, particularmente cuando la resolución de conflictos electorales puede resultar en el impedimento de la entrada al sistema de nuevos competidores.

El segundo sistema a considerar es el de jurisdicción ordinaria. Este sistema anularía el carácter jurisdiccional del órgano electoral y trasladaría dicha función a la Corte Suprema de Justicia. El órgano electoral quedaría entonces como un ente administrativo para la organización de las elecciones. Puede tener la ventaja de incrementar la celeridad en la resolución de las disputas electorales. No obstante, requeriría el traslado del aparato burocrático que apoya la justicia electoral –dirección del Registro de Ciudadanos, Auditoría Electoral, Inspectoría Electoral, entre otras– al control de la CSJ. El éxito de una transición de este tipo resulta incierto, dado que dichas dependencias también tienen un rol importante en la organización del proceso.

El tercer sistema a considerar es el sistema austriaco, o de jurisdicción constitucional. Este sistema puede tener dos variantes, para el caso guatemalteco. Por un lado, similar al sistema de jurisdicción ordinaria, podría retirarse al TSE la potestad jurisdiccional, y dejarlo solamente como un órgano administrativo, trasladando dicha potestad a la Corte de Constitucionalidad. A primera vista, en un sistema de este tipo la imparcialidad del órgano constitucional tendría que ser cuestionada, dada la integración intencionalmente política de la Corte de Constitucionalidad, en donde el Ejecutivo y la mayoría en el Congreso tienen un rol preponderante. Adicionalmente, no es seguro que el aparato burocrático que apoya la aplicación de la justicia electoral –la

dirección del Registro de Ciudadanos, la auditoría electoral— pueda operar adecuadamente en otras instituciones.

La segunda variante de este sistema implicaría que el TSE fuera la última instancia en materia de impugnación; para lograr esto, sería necesario remover lo contencioso electoral de la jurisdicción constitucional que actualmente ejerce la CC, así como la eliminación de la posibilidad de amparo ante la CSJ sobre las decisiones del TSE. Este sistema dotaría de mayor eficacia al órgano electoral, en tanto no habría posibilidad de que sus decisiones sean disputadas por actores externos, pero conlleva el riesgo de que, en el evento de la captura o integración parcializada del TSE, este carezca por completo de *accountability*²⁰ y supervisión, lo cual puede tener un efecto distorsionador en la justa competencia electoral.

La implementación de un sistema de jurisdicción ordinaria o de jurisdicción constitucional en la justicia electoral guatemalteca, requeriría de una transformación sensible del sistema de justicia en su conjunto, incluyendo una revisión de los procesos de selección de autoridades judiciales, para evitar la posibilidad de captura por parte de uno de los competidores de la contienda electoral.

Por otro lado, la preservación del modelo latinoamericano, con un órgano electoral independiente con funciones jurisdiccionales y administrativas parece ser una alternativa menos arriesgada, pero con la lentitud y la incertidumbre que implica la participación de dos instituciones externas al TSE —la CSJ y la CC— en la resolución de la acción constitucional de amparo. En este sentido, es importante tomar en cuenta que el momento actual presenta oportunidades importantes para el perfeccionamiento del modelo como la aprobación del Decreto 26-2016 del Congreso de la República, que reforma la Ley Electoral y de Partidos Políticos, incluyendo medidas para incrementar la capacidad sancionatoria del órgano electoral, y la obligatoriedad de un rediseño de los instrumentos reglamentarios que se derivan de la LEPP.

Para el efecto, es recomendable que el TSE aproveche mejor su facultad reglamentaria, así como su capacidad de generar jurisprudencia. La reforma ideal, entonces, no pasa necesariamente por cambios en la legislación electoral, o por reformas constitucionales que supongan cambios drásticos al diseño del sistema guatemalteco de justicia. Debe priorizarse, en cambio, el desarrollo de una reglamentación adecuada, que permita mayor estabilidad, objetividad y legitimidad a las decisiones del TSE.

20 Vocablo en inglés que se refiere a la responsabilidad de rendir cuentas.

Bibliografía

- Anchondo, V. (2012) Métodos de interpretación jurídica. En *Quid Iuris*, v. 16, 2012, pp. 33-58. México: UNAM. Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/16/cnt/cnt4.pdf>
- Mirador Electoral (1987). *VI Informe Mirador Electoral*. Guatemala: Acción Ciudadana, Congcoop, Demos, Doses, Incep, Guate Cívica, Codefem, Reno'j, Fundación Propaz.
- Blas, A. L. (2014). Año clave para la justicia y la democracia. En *Revista Actualidad Política* No. 7. Guatemala: Asies.
- _____. (2014b). Importancia de contar con partidos políticos institucionalizados y un Tribunal Supremo Electoral fuerte. En *Revista Actualidad Política* No. 8. Guatemala: Asies.
- Corte de Constitucionalidad. (2016). Sentencia de fecha 21 de enero de 2016. Expediente 3986-2015.
- Coronado, E. (2015, 27 de marzo) Los 10 magistrados del TSE. *Contrapoder*. Edición en línea. Recuperado de <http://contrapoder.com.gt/2015/03/27/lea-aqui-los-perfiles-de-los-10-magistrados/>
- Duarte, G. (2015). Proceso electoral 2015: Algunos datos y cifras. En: *Revista Actualidad Política* No. 10. Recuperado de: http://www.asies.org.gt/download.php?get=2015_DISOP_Revista_ActualidadPoliticaNo10.pdf
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos –IIDH–, (1988). *Diccionario electoral*. Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). San José, Costa Rica. Recuperado de: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABI451.pdf
- Instituto Federal Electoral –IFE–, (2011). *Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada, Elecciones presidenciales y legislativas en 18 países de América Latina*. México. Recuperado de: <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/CAI/CAI-publicaciones/docs/2011/ELECC-LEGYPRES.pdf>
- _____. (2006). *Elecciones federales 2006. Justicia electoral*. México, D.F. Recuperado de: http://www.ine.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/pdf/C6_justicia.pdf
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral –IDEA–, (2011). *Justicia electoral. Una introducción al manual de IDEA Internacional*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA); Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); Universidad

Nacional Autónoma de México (UNAM). Estocolmo, Suecia. Recuperado de:http://www.idea.int/publications/electoral_justice/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=49233

_____, (2013). *Justicia electoral: El manual de IDEA Internacional*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA); Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF); Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Estocolmo, Suecia. Recuperado de:http://www.idea.int/publications/electoral_justice/loader.cfm?csModule=security/getfile&pageID=60530

Guatemala. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Diario Oficial, Tomo 226, número: 41. p. 897. Guatemala.

_____. (1985). *Decreto Ley N°. 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente. Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Diario Oficial, Tomo: 227. Núm. 83. p. 1991. Guatemala.

_____. (1986). *Decreto Ley N°. 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente. Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad*. Diario Oficial. Tomo: 106. p. 88. Guatemala.

_____. (1989). *Decreto N°. 2-89 del Congreso de la República de Guatemala. Ley del Organismo Judicial*. Diario Oficial. Tomo: 235. Núm. 98. p. 2425. Guatemala.

_____. (1996). *Decreto N°. 119-96 del Congreso de la República de Guatemala. Ley de lo Contencioso Administrativo*. Diario Oficial, Tomo: 255. Núm. 50. p. 1435. Guatemala

Mijangos, E. (2014, 11 de julio) El derecho electoral y su interpretación histórico evolutiva. *La Hora*. Guatemala. Recuperado de <http://lahora.gt/hemeroteca-lh/el-derecho-electoral-y-su-interpretacion-historica-y-evolutiva/>

Mijangos, E. (2016) “*Vetar la LEPP sería darle un golpe a la democracia / Entrevista de Carlos Arrazola* [Transcripción]. Guatemala: *Plaza Pública*. Recuperado de <https://www.plazapublica.com.gt/content/vetar-la-lepp-seria-darle-un-golpe-la-democracia>

Nohlen, D., Zovatto, D., Orozco, J., y Thompson, J. (comps.) (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. 2ª ed. México: FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral. Recuperado de:http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/inlay_tratado.pdf

- _____. (2004). *Justicia electoral y consolidación democrática*. Conferencia Magistrada pronunciada el 16 de octubre de 2004 en la clausura del II Congreso Iberoamericano de Justicia Electoral, celebrado en el Centro Internacional Acapulco, Acapulco, México. Recuperado en: http://www.nohlen.uni-hd.de/es/doc/institucionalismo_justicia-electoral.pdf
- _____. (2015). *Sistemas electorales y justicia electoral a debate*. Versión revisada y ampliada de la conferencia magistrada, II Congreso Peruano de Estudios Electorales, Jurado Nacional de Elecciones. Lima, Perú. Recuperado de: http://www.tse.go.cr/revista/art/20/dieter_nohlen.pdf
- Novales, H. (2015) Alianzas y rupturas por control institucional. Contexto sociopolítico del segundo semestre de 2014. En *Revista Actualidad Política* no. 9. Guatemala: Asies.
- Orozco, J. (1999). *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*. Tomo III. Compilador. México. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=240>
- _____. (2001). Seminario *Internacional sobre Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*. (1999: Ciudad de México). México: IFE, PNUD, UNAM, IJ, IFES, IDEA, TEPJF. Recuperado de: <http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/libros/sistemas.pdf>
- Sáenz, L. (2002). *La justicia electoral en Guatemala*. Recuperado de: <http://lanic.utexas.edu/project/laop/cif/cif000010.pdf>.
- Sobrado, L. A. (2006). Tendencias de la justicia electoral latinoamericana y sus desafíos democráticos. En: *Revista de Ciencias Jurídicas* N° 109 (155-184) enero-abril 2006. Costa Rica. Recuperado en: <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/9725/9171>



Análisis de la conflictividad electoral 2015

Carlos Alberto Sarti Castañeda

Contenido

Conflictividad y violencia electoral 2015	307
1. Introducción	307
2. Marco conceptual	308
2.1 Las conflictividades	308
2.2 Los conflictos	309
2.3 Sociedades con alta conflictividad social	310
2.4 La violencia	310
2.5 Las violencias	311
2.5.1 Violencia directa	311
2.5.2 Violencia estructural o indirecta	311
2.5.3 Violencia cultural	312
2.6 Conflictividad social	312
2.7 Conflictividad política	313
2.8 Conflictividad y violencia electoral	313
2.9 Manifestaciones legítimas e ilegítimas de la conflictividad electoral	317
3. Análisis de la conflictividad y violencia electoral	318
3.1 El proceso electoral como conflictividad	318
3.2 Causas generadoras de la conflictividad y violencia electoral	318
3.3 Aproximación al contexto político preelectoral 2015	319
3.4 Percepciones preelectorales sobre la conflictividad social y su impacto en el proceso electoral	321
3.5 Crisis política y elecciones 2015: la articulación de dos procesos conflictivos	326
3.6 La articulación en diferentes momentos del proceso electoral	327
3.7 Momentos de la articulación	328
3.7.1 Abril - mayo	328
3.7.2 Junio - agosto	328
3.7.3 Septiembre	329
3.7.4 Octubre - noviembre	330
3.7.5 Noviembre - enero	330

4. Análisis cuantitativo de la conflictividad y violencia electoral	331
4.1 Análisis de datos	332
4.2 Actores específicos identificados como agresores o agredidos en el proceso electoral 2015	337
4.3 Conflictividad y violencia electoral durante la segunda vuelta: una jornada pacífica.....	338
4.4 Medidas de prevención para la reducción de la conflictividad y la violencia	340
5. Conclusiones	341
6. Recomendaciones	342
7. Recomendaciones sobre nuevas reformas a la LEPP: Cambio en el enfoque preventivo electoral	343
Bibliografía	344

Lista de cuadros

Cuadro 1. Conflictividad social preelectoral.....	323
Cuadro 2. Datos de la conflictividad social electoral.....	324
Cuadro 3. Catorce municipios identificados con alta conflictividad	325

Lista de tablas

Tabla 1. Guatemala: Principales elementos que influenciaron los incidentes de violencia. Mayo-octubre 2015	332
Tabla 2. Incidentes de violencia en reuniones partidarias, propaganda y publicidad en la coyuntura mayo - octubre 2015	333
Tabla 3. Tipos de violencia identificados. Mayo - octubre 2015.....	334

Lista de mapas

Mapa 1. Municipios con incidentes de violencia electoral	339
--	-----

Lista de ilustraciones

Ilustración 1. Mapa conceptual para analizar y observar violencia electoral contra Pueblos Indígenas en Totonicapán.....	316
Ilustración 2. Evolución de la articulación entre crisis política y proceso electoral	327

Lista de gráficas

Gráfica 1. Guatemala: Incidentes de violencia y/o conflictividad electoral Frecuencia por mes entre mayo y octubre 2015.....	335
Gráfica 2. Principales hechos de violencia electoral, suscitados entre mayo y agosto de 2015.....	336
Gráfica 3. Incidentes de conflictividad y violencia electoral registrados por municipio, mayo-agosto de 2015	336
Gráfica 4. Actores específicos identificados como agresores en los incidentes de violencia entre mayo y agosto del 2015.....	337
Gráfica 5. Actores específicos agredidos en los incidentes de violencia entre mayo y agosto de 2015.....	338

Conflictividad y violencia electoral 2015

Carlos Alberto Sarti Castañeda

1. Introducción

Este ensayo está orientado al estudio de la conflictividad y violencia electoral en el proceso electoral 2015. Se analizaron dinámicas, resultados y tendencias con el objetivo de caracterizar el proceso con respecto a las dos variables definidas.

Parte de una revisión teórica de los conceptos que orientaron la investigación realizada, con la intención de tener una referencia conceptual metodológica para el análisis. En ese sentido, el marco conceptual constituye un referente articulado y articulador. El propósito no fue quedarnos en la teoría, sino en la concreción de *conceptos operativos* que permitieran captar, analizar y organizar los datos concretos en torno a las manifestaciones de conflictividad y violencia electoral durante la coyuntura electoral en Guatemala en el año 2015.

Luego se analizó el contexto en el que se desarrolló el proceso electoral 2015, con respecto a los factores estructurales y coyunturales con capacidad generar conflictividad y violencia electoral.

También se identificaron las formas y mecanismos a través de los cuales se manifestó la conflictividad y la violencia electoral; en especial se hace referencia al clientelismo y la compra de votos.

Partimos de considerar que la conflictividad y violencia electoral pueden ser vistas desde dos perspectivas. **En sentido amplio**, la conflictividad y violencia electoral se expresa como: todo acto, consciente o inconsciente, que limite los derechos ciudadanos electorales; es decir, cualquier forma de restringir o impedir el ejercicio pleno del derecho a elegir y ser electo.

En sentido restringido, la conflictividad y violencia electoral se refieren a situaciones conflictivas entre actores político-electorales y a conflictos electorales específicos, que surgen como consecuencia de desavenencias y tensiones entre actores

clave del proceso electoral y cuando se intenta vulnerar la voluntad popular expresada en las urnas.

Todo lo anterior con la intención de llegar a algunas conclusiones y recomendaciones puntuales que permitan sugerir correctivos de cara a futuros procesos electorales.

2. Marco conceptual

2.1 Las conflictividades

Desde la perspectiva de la construcción de paz,

las conflictividades deben entenderse, como condensaciones potencialmente críticas, que se gestan como resultado de situaciones históricas complejas, que, por distintas razones, no lograron resolverse en sus raíces más profundas y, por consiguiente, se arraigan y articulan hasta llegar a situaciones críticas que las ponen de manifiesto. (Sarti, 2015, pág. 5)

Las conflictividades, además de ser parte, expresan los movimientos orgánicos acumulativos del cambio social en determinada sociedad.

Toda conflictividad se expresa a partir de **conflictos** específicos de naturaleza similar. Por ejemplo, los conflictos mineros forman parte de la conflictividad por el uso y manejo de recursos naturales. Estos conflictos aislados y esporádicos en el tiempo, tienen el potencial de agudizar las conflictividades, así como la violencia en determinadas coyunturas, principalmente, cuando estos conflictos específicos adquieren algún nivel de conectividad y coincidencia con otros conflictos específicos, en determinado tiempo y espacio.

Sin embargo, las conflictividades no se definen únicamente por la sumatoria de conflictos parecidos y eventualmente coincidentes, sino por la naturaleza de las **relaciones de poder** que establecen entre sí diversos actores y sectores involucrados en determinada conflictividad. Estas relaciones pueden ser antagónicas, colaborativas o neutras y pueden cambiar en el transcurso del tiempo. De hecho, el sistema relacional en cada conflictividad es dinámico y se desenvuelve de manera sumamente compleja.

Existen conflictividades histórico-estructurales que modelan el desarrollo de las relaciones Estado-sociedad. Tal es el caso de la conflictividad agraria en el país, una constante histórica fuente de muchos conflictos y violencia. La profundidad de cada conflictividad depende de la carga de tensión y antagonismo que contiene así como de las coyunturas que la hacen pasar de un estado latente a uno manifiesto.

Para comprender la dinámica de una conflictividad hay que tomar en cuenta los conflictos en los cuales se expresa y el peso de las relaciones históricas que los sustentan; en el caso de las conflictividades que llevan a crisis de gobernabilidad, es necesario considerar las causas y circunstancias que conducen a que una conflictividad sea crítica.

Si bien es cierto que el rasgo principal de las conflictividades son las **relaciones conflictivas** que conducen a su permanencia, evolución y escalada, esto no es absoluto. En cada conflictividad también existen **relaciones colaborativas**, que tienen el potencial de resolverlas de manera constructiva, por medio del diálogo y la negociación.

Las conflictividades son complejas, por su larga gestación y porque influyen en cinco ámbitos fundamentales de las dinámicas sociales: las personas, las relaciones, las organizaciones, las estructuras y las culturas.

2.2 Los conflictos

Los problemas, desavenencias y puntos de vista diferentes sustentados por diversos actores, son consustanciales al relacionamiento social mismo. El núcleo de un conflicto se constituye por los intereses opuestos, entre partes relacionadas, con respecto a un mismo fin, propósito o recurso.

Los conflictos de intereses son parte de la normalidad, sin embargo, pueden llegar a constituirse en fuente de alteración de las relaciones entre personas, actores y sectores, dependiendo de la atención y los mecanismos con los que se cuente o no, para abordarlos, contenerlos y transformarlos. En otras palabras, las desavenencias o conflictos, pueden resolverse en la cotidianidad de las relaciones o escalar hasta llegar a ser conflictos violentos. Según John Galtung (2003), desde un enfoque de paz, los conflictos pueden ser abordados pacíficamente, ya que los mismos no son sinónimo de violencia, en sí mismos.

El conflicto no siempre es negativo, puede ser fuente de soluciones novedosas a problemas que aquejan a colectivos, comunidades y países. Sin embargo, el conflicto se torna negativo cuando no se procura su solución de manera consensuada sino por medio de la imposición, el autoritarismo y la violencia.

Marc Howard Ross (1993), un destacado teórico sobre los conflictos, afirma que en “todas las sociedades surgen diferentes conflictos” y que las formas o maneras de verlos, conducirlos y tratarlos dependen de “las causas que los provocan, las formas o respuestas de las personas y grupos y los grados de conflictividad” habidas en una sociedad o grupo (p. 28). Lo que a su vez, marca la diferencia en el tratamiento de los mismos. En última instancia como sostiene este autor, “son los intereses

socio-estructurales (de una sociedad o grupo social) y las disposiciones psico-culturales (de las personas/grupos) los que determinan si una sociedad es altamente conflictiva o de baja conflictividad” (Ross, 1993, pág. 31).

2.3 Sociedades con alta conflictividad social

Los contextos sociales con alta conflictividad social son aquellos en los cuales se dan recurrentes tensiones y conflictos sociales y hay pocas instancias, mecanismos y capacidades para el tratamiento de los mismos. En estas sociedades, por la articulación de conflictos y limitaciones para atenderlos adecuadamente se mantiene un estado de conflictividad permanente: conflictos latentes y manifiestos.

Aunque los conflictos pueden ser variados y de diversa índole, la debilidad para su tratamiento y abordaje se manifiesta por lo general en una institucionalidad carente de capacidades instaladas y/o estructuras para el tratamiento de conflictos.

En estas sociedades, la aplicación de normas y disposiciones legales es precaria. Se registra un alto grado de violaciones a los derechos humanos. El funcionamiento de las instituciones del Estado es frágil. El poder es ejercido a partir de prácticas autoritarias con rasgos marcados de exclusión, discriminación a determinados grupos sociales y uso frecuente de la violencia entre los distintos grupos y sectores que la integran. Cabe mencionar que en este tipo de sociedades hay poco, o nulo, arraigo del diálogo como práctica cotidiana y como práctica institucional. En este contexto se bloquean las visiones, procesos, mecanismos y relacionamientos constructivos.

2.4 La violencia

Para los fines de este ejercicio de reflexión, se obviará el debate sobre la naturaleza de la violencia en las relaciones humanas, aunque se reconoce su potencial apareamiento en todo tipo de relaciones humanas. La violencia puede estar latente o manifestarse de diversas maneras. Según Vincenç Fisas (1998), la palabra violencia puede entenderse como “(...) el uso o amenaza de uso de la fuerza o de potencia, con la finalidad de obtener de uno o varios individuos algo que no consienten libremente o de hacerles algún tipo de mal (físico, psíquico o moral)” (p. 24).

La violencia, por tanto, no es solamente una de agresión física directa, sino también una determinada *potencialidad* para lograr ciertos fines. Es decir, la violencia no es solo una forma de “hacer”, sino también de “no dejar hacer”, de bloquear e intimidar a otros. Desde esta perspectiva, la violencia puede ser una forma de ejercer poder de unos sobre otros, sean o no visibles sus efectos.

En países carentes de una tradición democrática sostenida, las manifestaciones de violencia son más frecuentes asumiendo un carácter histórico y cultural fuertemente arraigado en las relaciones sociales.

La violencia se desarrolla e imprime en la mente y los corazones de la gente, sin embargo, no puede decirse que es inherente a la naturaleza humana, ya que la misma depende de causas y circunstancias históricas que la promuevan, desarrollen y potencialicen.

La violencia, al igual que las conflictividades, resulta un fenómeno sumamente dinámico, registrando “escaladas” y “desescaladas” de la violencia. La escalada de la violencia es una espiral que la incrementa desde una lógica de *acción-reacción*. Por ejemplo, cuando un contendiente realiza un acto violento, el rival contesta con otro más potente. Por el contrario, la violencia puede disminuir cuando se inician procesos de negociación o por medio de medidas tendentes a gestionar la violencia.

2.5 Las violencias

Según Galtung (2003), la violencia es la sumatoria de tres tipos de violencias: violencia directa + violencia cultural + violencia estructural. En otras palabras, la violencia se manifiesta de diferentes formas y en distintos aspectos de la dinámica social, formando en su conjunto un sistema de violencia arraigado.

2.5.1 *Violencia directa*

Supone la existencia de un autor *intencionado y consciente* de las consecuencias de esa violencia. Se expresa como agresión física a personas e infraestructuras, también puede ser verbal: amenazas o gestos agresivos. Por lo general, trata de acontecimientos violentos concretos; es decir, el daño o imposición directo que atenta en contra de la integridad física o psicológica de las personas o grupos. Este es el tipo de violencia más visible porque generalmente tiene un efecto inmediato.

2.5.2 *Violencia estructural o indirecta*

Este tipo de violencia es menos visible, porque abarca la forma en que se disponen o se distribuyen los recursos, la manera como se construyen las normas o leyes o como las instituciones actúan, dando preferencia a los derechos e intereses de algunas personas o grupo por sobre otras y produciendo daños indirectos.

En otras palabras, se trata de la violencia que emana de las estructuras injustas consolidadas históricamente. Por ejemplo: la desigualdad de la riqueza, la desigual distribución de la tierra, la impunidad de los poderosos, el racismo y el machismo. Estas causas estructurales en su conjunto han consolidado una base económica, estatal,

social, cultural y psicosocial que genera violencias. Es el telón de fondo sobre el que se dan las otras dos violencias.

2.5.3 Violencia cultural

Es el tipo de violencia que se manifiesta en la forma como los grupos de personas “legítiman” desde su sistema de creencias, actitudes y comportamientos individuales y colectivos, la violencia directa y estructural. Es de naturaleza simbólica y se mueve en todo el *corpus* social. La violencia cultural se expresa través de discursos, visiones, ideas, lenguaje, el arte y las teorías. En la religión, la ideología y en el derecho, canalizándose a través de los medios de comunicación y la educación. Por ejemplo el machismo y el racismo son expresiones concretas de la violencia cultural.

Sus efectos son de naturaleza profunda porque “el poder cultural mueve a los actores, convenciéndoles de lo que está bien y está mal”. Este tipo de mecanismo también justifica determinado desarrollo económico injusto, para que se vea como “normal” o “natural”.

2.6 Conflictividad social

Las causas histórico-estructurales de la conflictividad y la violencia social se gestan y articulan en torno al tipo de desarrollo económico y político de cualquier país. Es decir, la conflictividad social es reflejo de estructuras injustas, excluyentes, machistas y racistas.

A estas causas estructurales, se suman las sinergias sociales y las tensiones entre tendencias sistémicas articuladoras, desarticuladoras y neutras y por las crisis que pueden alterar determinada correlación de fuerzas, como se explica al inicio. La conflictividad social se expresa a través de diversos *conflictos sociales*.

La conflictividad social es, en primer lugar, un malestar social generalizado ante el orden establecido; por tanto, se expresa como relaciones conflictivas entre Estado y sociedad. Puede estar latente o manifiesta en determinadas coyunturas críticas. En general, el estado de la conflictividad social se constituye en un parámetro para medir el arraigo de la democracia.

La conflictividad social tiene potencial de articulación y confluencia entre diversos actores y sectores. En estos casos surgen movimientos sociales que se plantean incidir en la política por la vía de la concertación o la confrontación. Por eso, en sociedades con relaciones conflictivas profundas entre el Estado y la sociedad, *la conflictividad social y la conflictividad política* están íntimamente entrelazadas.

Es importante considerar que conflictividad social no es sinónimo de *sociedades conflictivas*, sino de *sociedades conflictuadas por* los factores de poder que excluyen a las mayorías sociales del ejercicio de un poder compartido. Esta consideración es importante, pues generalmente, desde las estructuras gubernamentales, empresariales y de medios de comunicación se dice que “la gente”, principalmente los pobres, campesinos e indígenas son conflictivos; ocultando o ignorando, de esta manera, las causas históricas que llevan a que la gente proteste y se manifieste abiertamente en contra de la exclusión y marginalidad en que viven y la falta de atención de sus necesidades y demandas desde las estructuras gubernamentales.

2.7 Conflictividad política

Esta conflictividad es consustancial al sistema político y se refiere a las relaciones conflictivas que se establecen entre los poderes políticos, las derivadas de la fragilidad de las instituciones democráticas y a los obstáculos institucionales para la participación ciudadana. Los procesos electorales son parte de esta conflictividad, pero, como vimos, asumiendo características propias que lo definen como una conflictividad específica.

En el desarrollo de la conflictividad política tienen lugar debates ideológicos y políticos, generalmente en torno a tres temas: la naturaleza del Estado, el régimen político y los conceptos de libertad y justicia distributiva. Los debates parlamentarios forman parte de esta conflictividad divulgada recientemente en los medios de comunicación y en las redes sociales.

La conflictividad política tiende a la polarización: izquierda-derecha; reformistas-conservadores; rural-urbano, indígenas-ladinos, etcétera. Es una conflictividad compleja pues todas las otras conflictividades están articuladas al debate político y al quehacer estatal.

2.8 Conflictividad y violencia electoral

Como señalamos en el marco conceptual, la conflictividad y la violencia electoral son parte de la conflictividad política, pero tienen delimitaciones propias que deben asumirse de forma separada.

La violencia electoral constituye en la actualidad un debate abierto que aún no encuentra una definición consensuada. En el contexto del Primer Encuentro entre Organismos de Administración Electoral, Organismos de Observación Local y Organismos de Observación Internacional, realizado en Ciudad de México, del 3 al 5 de junio de 2014 se consideró que:

No existe consenso sobre una definición precisa de violencia electoral. En relación a esto, existen varias formas en las cuales las organizaciones categorizan y evalúan factores y estilos de violencia electoral. Los diversos puntos de vista y enfoques a veces contradictorios sobre estos temas entorpecen los esfuerzos de los interesados por mitigar la violencia electoral. (INE, NDI, OEA, GNDEM, 2014, pág. 20)

Desde una perspectiva histórica, la conflictividad y la violencia electoral están articuladas a la naturaleza del Estado y el régimen político establecido. Sus expresiones concretas y los detonantes de violencia se desarrollan previo al proceso electoral.

La conflictividad y la violencia electoral se derivan de la propia naturaleza competitiva de los comicios, ya que al plantearse diversos programas, visiones y candidatos que participan de las elecciones, se genera un ambiente de conflictividad que puede llevar, o no, a la violencia, con diferentes manifestaciones y grados de profundidad.

Por estar en juego el poder político, la conflictividad electoral delimita un campo de lucha abierta entre los distintos partidos políticos participantes y los grupos de poder que los financian y patrocinan. En su enfrentamiento, los partidos políticos utilizan las más variadas estrategias y actividades para captar el voto y debilitar a sus adversarios. Cabe recordar, que el núcleo de cualquier conflictividad y las posibilidades de violencia que de ella se derivan, **proviene de la existencia de intereses opuestos entre partes relacionadas**, en este caso, los partidos políticos que luchan por el voto y por acaparar cuotas importantes de poder político.

La conflictividad electoral y, eventualmente el surgimiento de violencia electoral, ocurre durante un tiempo estipulado en el que los partidos políticos y diversos financistas (privados, gubernamentales, lícitos e ilícitos) se organizan para competir y lograr ganar la mayoría de cargos que están en elección.

En el marco de la conflictividad electoral, se registran conflictos electorales específicos como resultado o expresión de **relaciones conflictivas** entre los diversos partidos políticos, comités cívicos y otros sectores que participan o tratan de incidir en el proceso electoral. La conflictividad electoral asume características diferentes en cada proceso electoral con rasgos distintos a nivel local, municipal, departamental o nacional. En Guatemala debe tenerse muy en cuenta que hay *historia y memoria electoral conflictiva*.

Sin embargo, en la conflictividad electoral también se dan **relaciones colaborativas** e incluso alianzas coyunturales entre los partidos políticos, permitiendo la generación de espacios de competencia electoral cívica y sin agresiones. Por ejemplo, no es lo mismo las relaciones interpartidarias en la primera vuelta electoral que en la segunda.

La conflictividad electoral se desarrolla, agudiza y/o declina dependiendo de la conectividad, sinergia y tensiones (colaborativas y confrontativas) que caracterizan las relaciones entre los partidos políticos, así como entre diversos actores sociales, económicos, políticos y culturales, portadores de intereses contradictorios y complementarios.

La conflictividad electoral puede ser activada artificialmente para favorecer a determinado candidato o debilitar al adversario. Por su intensidad y temporalidad de corto plazo, siempre genera violencia de distinto tipo e intensidad. En casos extremos, la conflictividad y la violencia electoral pueden generar crisis institucionales y episodios de ingobernabilidad generales o localizados.

En el contexto guatemalteco se han dado otras definiciones que nos permiten comprender que hay que seguir profundizando la definición de la conflictividad electoral. Por ejemplo, para la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala PDH:

La conflictividad electoral comprende el conjunto de problemas y dificultades que se desarrollan alrededor de un proceso de sufragio, lo cual incluye, además del día de los comicios, los períodos previos y posteriores a las votaciones y los acontecimientos de violencia relacionados con dicho proceso. Generalmente, las partes involucradas en este tipo de conflictos son los miembros de partidos políticos, comités cívicos y las diferentes instancias del Tribunal Supremo Electoral, entre otros. (Procuraduría de Derechos Humanos, 2007, pág. 8)

Desde Acción Ciudadana, se conceptualiza la violencia electoral como:

el uso o la amenaza de usar la fuerza para perjudicar a personas o su propiedad en el proceso electoral con la intención de influir en la conducta de los actores electorales y/o afectar los resultados electorales. Asimismo, influir, limitar el libre ejercicio de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía. (Acción Ciudadana, 2015, pág. 6)

De acuerdo con el autor Engel Tally “la violencia electoral incluye la violencia física y verbal, pero también cualquier restricción o impedimento al derecho pleno de las personas a elegir y ser electo (violación directa)” (2015).

La Red Nacional de Organizaciones de Jóvenes Mayas Reno’j considera que hay conflictividad y violencia electoral específica hacia Pueblos Indígenas las cuales se manifiestan cuando el Tribunal Supremo Electoral –TSE– convoca a elecciones cada cuatro años. Esta se sustenta desde la violencia estructural que genera discriminación y racismo. Para entender la violencia electoral contra los pueblos indígenas, Reno’j propone el mapa conceptual que se muestra en la ilustración 1, como el referente utilizado para guiar los procesos de observación electoral que lleva a cabo dicha organización.

Ilustración 1. Mapa conceptual para analizar y observar violencia electoral contra Pueblos Indígenas en Totonicapán



Fuente: Reno³, *Observación de la violencia electoral 2015*.

Para mayor información sobre conflictividad y violencia electoral en pueblos indígenas ver anexo 1.

Por su parte, el Colectivo para la Defensa de los Derechos de las Mujeres en Guatemala –CODEFEM– también considera que las mujeres son víctimas de una violencia electoral específica, que se deriva del modelo de *Estado excluyente y patriarcal* que continúa vigente y sigue siendo legitimado a través de los años y de forma casi transcultural. La violencia ya sea directa, estructural o culturalmente validada en contra de las mujeres y sus derechos, es una práctica que afecta a la sociedad en su conjunto, porque forma parte de un nexo de interdependencia que trasciende las fronteras de la relación entre hombres y mujeres, que se transmite de forma generacional y condiciona la práctica de la opresión económica, psicológica y en otros ámbitos contra niñas, mujeres indígenas, mujeres pobres, mujeres analfabetas, mujeres trabajadoras, etc.

Según la Ley contra el femicidio de Guatemala (Art. 3, literal j), es violencia contra la mujer:

toda acción u omisión basada en la pertenencia al sexo femenino que tenga como resultado el daño inmediato o ulterior, sufrimiento físico, sexual, económico o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se produce en el ámbito público como en el ámbito privado. (Congreso de la República de Guatemala, 2008)

Este concepto incluye también aquellos actos que afectan los derechos y libertades políticas y del ejercicio ciudadano de las mujeres.

Para concluir, resulta pertinente citar al investigador Roberto Villa García quien ha definido la violencia electoral como un fenómeno que engloba toda acción tendiente

a inferir daño físico a personas o bienes, cuyo fin fundamental es limitar directa o indirectamente la competencia entre distintas opciones políticas dentro del proceso electoral. Son acciones, por tanto, destinadas a reducir el pluralismo político, violentando mediante agresión manifiesta, las libertades de pensamiento y propaganda, así como la autenticidad de las votaciones y sus resultados. En este concepto cabe la violencia impulsada directamente por los distintos agentes electorales, como candidatos, propagandistas o militantes y simpatizantes de los partidos. Pero también la de individuos pertenecientes a diversos grupos afectados por la disputa del poder político y a los que interesa interferir en el proceso: asociaciones patronales y sindicales, funcionarios civiles y militares, etcétera. (2013, p. 248)

2.9 Manifestaciones legítimas e ilegítimas de la conflictividad electoral

Con fines analíticos y operativos, asumimos que la conflictividad electoral puede expresarse por medio de manifestaciones *legítimas e ilegítimas*.

Manifestaciones legítimas son aquellas acciones y eventos por medio de las cuales los partidos políticos hacen propaganda y proselitismo para posicionar a sus candidatos. También aquellas acciones por medio de las cuales se manifiesta la oposición de los partidos ante los candidatos rivales; caben en esta categoría las manifestaciones de descontento social ante el sistema político y algunos partidos y candidatos (protestas, movilizaciones, plantones y paros). **El rasgo distintivo de las manifestaciones legítimas es que no son violentas.**

Las manifestaciones legítimas son propias de la conflictividad electoral **como competencia**, ya sea entre partidos, en la relación ciudadanía-partidos o como rechazo generalizado al sistema político o al proceso electoral. Se dan en el marco de la legalidad institucional y el orden público.

Por el contrario, las manifestaciones ilegítimas son aquellas acciones que recurren a la violencia, desde un actor consciente que la promueve, como medio directo para conseguir sus objetivos, o aquellas derivadas de manera espontánea en diversos actos electorales que siendo legítimos, desembocan en violencia. Sus formas son variadas: ataque directo, la agresión verbal, las campañas negras, la toma de centros de votación, la destrucción de papeletas, la obstrucción de carreteras, hasta la muerte violenta de candidatos o alguna otra persona en el marco del proceso electoral.

3. Análisis de la conflictividad y violencia electoral

3.1 El proceso electoral como conflictividad

Desde la perspectiva del marco conceptual, podemos hablar del proceso electoral como una conflictividad específica, pues desde antes que se convoque a elecciones, comienza la competencia entre los partidos políticos y otros actores clave por el acceso al poder político. Es decir, desde su definición, los procesos electorales tienen gérmenes de conflictividad electoral y, en algunos casos, de violencia electoral. La naturaleza competitiva y, eventualmente conflictiva del proceso electoral está sancionada por la Ley Electoral y por tanto es legal y legítima.

3.2 Causas generadoras de la conflictividad y violencia electoral

De acuerdo al análisis realizado sobre esta temática en procesos electorales anteriores, se identifican como causas generadoras de conflictividad, conflictos y violencia electoral las siguientes:

- El contexto político de cada evento electoral
- El nivel de confrontación interpartidario
- Las expectativas y el comportamiento de los movimientos sociales y de la ciudadanía ante las elecciones
- La reelección de funcionarios públicos, en especial de alcaldes
- La compra de votos
- El acarreo de votantes
- El cambio de lugar de residencia
- Las fallas técnicas, procesales y administrativas del TSE previo y durante el proceso electoral
- Debilidades del marco normativo institucional
- Las formas en que los partidos políticos transgreden o distorsionan la Ley Electoral y sus normativas
- La falta de adhesión a los pactos de no agresión por parte de algunos partidos políticos o su incumplimiento
- La judicialización de la política
- El incumplimiento de plazos por los partidos políticos.

En su conjunto y articulación, estas causas nos ilustran sobre el profundo arraigo de la conflictividad y la violencia en las relaciones y dinámicas políticas, sociales, económicas y étnico-culturales entre distintos sectores, segmentos y pueblos.

Tomando en cuenta las anteriores causas generadoras de conflictividad y violencia electoral, en este capítulo daremos cuenta de su articulación, manifestaciones concretas y rasgos particulares que se dieron en el proceso electoral 2015. Es decir, haremos el análisis del proceso electoral para establecer ¿Cuáles fueron los rasgos propios de este proceso? y ¿Cómo ocurrió y se manifestó la conflictividad y la violencia electoral en 2015?

3.3 Aproximación al contexto político preelectoral 2015

Es importante partir del conocimiento del contexto preelectoral para identificar cómo se fue tejiendo la conflictividad electoral y los primeros eventos de violencia que suscita.

Algunos rasgos y circunstancias fueron prefigurando dicho contexto. En efecto, mucho antes de que el Tribunal Supremo Electoral convocara a elecciones, los diversos partidos y actores clave, buscaban generar las mejores condiciones para construir un panorama electoral favorable a sus intereses. También para disminuir o entorpecer la capacidad de incidencia de los intereses de sus principales adversarios directos e indirectos en la contienda electoral. Este “prólogo” se da en diversas esferas y espacios públicos y privados, no todos ligados directamente con el proceso electoral. Los acomodamientos señalados van escalando la competencia y, en esa medida, aparecen los primeros hechos de conflictividad preelectoral.

En 2014, tuvieron lugar algunos acontecimientos que fueron delimitando la futura cancha electoral. Entre otros podemos señalar: la elección de magistrados del Tribunal Supremo Electoral –TSE– para el período 2014-2020 en el mes de marzo de 2014; el nombramiento de Thelma Aldana como Fiscal General y Jefe del Ministerio Público –MP–, en mayo de ese mismo año, tras la polémica salida de Claudia Paz y Paz del cargo; la designación de Todd Robinson como Embajador de EEUU en Guatemala en junio; la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia –CSJ–, y Organismo Judicial –OJ–, para el período 2014-2019 en el mes de septiembre; y, la elección de los magistrados para Cortes de Apelaciones. De esta manera, los actores clave de poder comenzaron a mover sus piezas para incidir en el proceso electoral.

Un factor de peso que influiría en el proceso electoral, era la opinión prevaleciente en el Gobierno y otros círculos de poder sobre la necesidad de la salida del país de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala –CICIG–. El propio presidente Otto Fernando Pérez Molina, anunció que no prorrogaría el mandato de la CICIG, más allá del 2015. No obstante, la contundencia de las investigaciones realizadas por el MP y la CICIG por casos de cooptación del Estado, hicieron irrefutables los

argumentos a favor de extender el mandato de la CICIG. A partir de este momento, la CICIG y el MP se convirtieron en el factor clave de la coyuntura electoral y de toda la marcha política del país, sobre todo con las acusaciones de corrupción vertidas contra la vicepresidenta Roxana Baldetti Elías y el presidente Otto Pérez.

Al ser los diputados responsables de elegir a los Magistrados del TSE, de la CJS y el OJ, así como de aprobar en pleno la prórroga del mandato de la CICIG, la conflictividad electoral también se recargó, por los enfrentamientos entre distintos factores de poder en el seno del Congreso de la República.

El desgaste sufrido por parte del Congreso de la República y por los partidos políticos, fue tan alto, que incluso la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH–, de la Organización de los Estados Americanos –OEA–, se pronunció para manifestar su preocupación por la falta de transparencia y rigurosidad en las elecciones de magistrados a las distintas cortes, debido a posibles conflictos de interés, tráfico de influencias, escrutinio insuficiente de candidatos, así como la falta de criterios objetivos para la nominación (CIDH, 2014).

A lo anterior hay que sumar las campañas anticipadas de los principales partidos políticos muchísimo antes que el TSE convocara a las elecciones 2015. Este tipo de maniobras no pasó desapercibido para las autoridades electorales, quienes tomaron medidas legales, que fueron muy bien recibidas por un amplio sector ciudadano, cansado del irrespeto a la ley por parte de algunos partidos políticos.

Dichas medidas sin precedente y sorprendidas vinieron a tensar en un grado mayor el panorama preelectoral. Así, el nuevo Tribunal Supremo Electoral decidió suspender temporalmente a once organizaciones políticas en el mes de julio del 2014, como respuesta institucional ante las irrefrenables actividades de campaña electoral anticipada de las organizaciones políticas.

Entre los partidos políticos temporalmente suspendidos por el TSE, estuvieron el partido Libertad Democrática Renovada –Lider– y el Partido Patriota –este último para entonces el partido oficialista–, por ser las dos organizaciones políticas que llevaron adelante acciones en flagrante irrespeto a la normativa electoral vigente. Según datos que proporciona Rodríguez (2015) de la Revista Digital Nómada, al partido Lider le habían sido impuestas en los años 2013 y 2014 –antes de ser suspendido–, multas por más de medio millón de quetzales por la propaganda anticipada que realizaba desde el 2012 mientras que en septiembre del 2014, el PP fue suspendido por seis meses, debido a la realización de varios actos de propaganda electoral anticipada. Por lo demás, a la entonces vicepresidenta Roxana Baldetti, le fue cancelada la inscripción como Secretaria General del PP, mediante el Acuerdo del TSE 294-2014 Artículo 2, debido a su participación en un mitin político realizado el 21 de septiembre del 2014.

La búsqueda de recursos financieros para promover distintas candidaturas, también genera cierta conflictividad preelectoral. Como bien señala el informe de CICIG sobre el Financiamiento de la Política en Guatemala (CICIG, Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, 2015), la política es un instrumento que permite que partidos, políticos y candidatos adquieran financiamiento. De esta manera, una amplia gama de actores invierte recursos (monetarios y en especie) para incidir sobre la designación de candidatos a diversos cargos. En este proceso existen financistas privados, lícitos e ilícitos, que apoyan a un partido, en algunos casos a varios de ellos, para mantener influencia política sobre el nuevo gobierno, diputados y alcaldes.

Como en comicios anteriores, el proceso electoral también “mueve las aguas” del sector privado. Distintos sectores y capitales buscan y apuestan por diversos partidos y candidatos por medio de aportes monetarios de distinta magnitud, a nivel nacional y local. Esto es otro factor de conflictividad pues la orientación del dinero de los financistas elige a unos candidatos y elimina otros.

3.4 Percepciones preelectorales sobre la conflictividad social y su impacto en el proceso electoral

En 2015, previo a la convocatoria a elecciones por parte del TSE, existía en diversos sectores y analistas la idea de que la conflictividad social, principalmente la conflictividad político-ambiental incidiría y tendría impacto en el proceso electoral. Se percibía que, durante las elecciones, podría darse una escalada de la conflictividad y de la violencia que afectaría de manera negativa al proceso electoral.

Estas percepciones se fundaban en el análisis de procesos electorales anteriores y en el hecho que desde 2012 se estaba dando una escalada de la conflictividad político-ambiental en el país. En efecto, durante el gobierno de Otto Pérez se incrementaron los conflictos ambientales y hubo muchas manifestaciones y movilizaciones de campesinos y pueblos indígenas.

Desde sus inicios, el gobierno del Partido Patriota tuvo que actuar en medio de un clima de conflictividad social. Ya en marzo del 2012, a tan solo dos meses de haberse realizado el cambio de gobierno, la Marcha Indígena, Campesina y Popular –que movilizó decenas de miles de campesinos y pueblos indígenas provenientes de distintas comunidades–, había llegado a la casa de gobierno para poner sobre la mesa una serie de demandas al gobierno del entonces presidente Otto Pérez. Las demandas realizadas se centraban principalmente en el tema agrario, el desarrollo rural integral y el respeto a la voluntad de los pueblos originarios y otras comunidades, expresada en las consultas comunitarias hasta entonces realizadas, de suspender y cancelar las licencias de todo proyecto extractivo en sus territorios.

Algunos casos paradigmáticos fueron: La Puya, Los Pajoques (Guatemala); Alaska (Totonicapán); Minera San Rafael, Xalapán (Jalapa); Monte Olivo y el Polochic (Alta Verapaz). En los municipios del norte de Huehuetenango: Santa Cruz Barillas, San Mateo Ixtatán, Santa Eulalia, San Juan Ixcoy y San Pedro Soloma, en los cuales se han registrado conflictos por la instalación y funcionamiento de empresas hidroeléctricas privadas. Lo mismo sucede con San Pedro Ayampuc, San José del Golfo y San Juan Sacatepéquez, municipios del departamento de Guatemala.

La alta conflictividad social en el interior del país alertó a diversos centros de investigación y de seguimiento de la conflictividad electoral y se elaboraron estudios y mapeos sobre aquellos municipios donde habría más riesgo de episodios violentos. Por lo demás, se alertaba a las autoridades sobre la posibilidad un proceso electoral conflictivo con recurrentes actos de violencia social y electoral.

En enero del 2015, el Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala –IPNUSAC–, junto a la Universidad Rafael Landívar –URL–, y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales –Asiés–, identificaban 14 “municipios conflictivos” con potencial de violencia electoral, concentrados en los departamentos de Chimaltenango, El Progreso, Escuintla, Guatemala, Huehuetenango, Quetzaltenango, Sacatepéquez y Sololá. Además, el consorcio de centros de investigación señaló la preocupación por la incidencia que pudiera tener la conflictividad ambiental en la generación de conflictividad y violencia electoral, sobre todo en aquellas áreas o localidades donde existía resistencia a la instalación y funcionamiento de proyectos de extracción de minerales y otras empresas privadas.

Entre dichas localidades se menciona particularmente a Santa Cruz Barillas, en Huehuetenango; San Juan Sacatepéquez y San José del Golfo, ambos municipios del departamento de Guatemala (IPNUSAC, 2015). De igual forma, para el mes de febrero del 2015, la Procuraduría de los Derechos Humanos –PDH–, a través de su Dirección de Mediación, señalaba una posible relación entre aquellas localidades con conflictividad derivada de la oposición a proyectos mineros e hidroeléctricos, y la incidencia de conflictividad y violencia electoral, identificando específicamente a los municipios de la región norte del departamento de Huehuetenango como posibles epicentros de conflictividad durante el proceso electoral: Santa Cruz Barillas, San Mateo Ixtatán, Santa Eulalia, San Juan Ixcoy y San Pedro Soloma; así como a los municipios del departamento de Guatemala: San José del Golfo, San Pedro Ayampuc, San Raymundo, Palencia y San Juan Sacatepéquez (Asiés, 2015). El cuadro 1 muestra el resultado de uno de estos esfuerzos de análisis de conflictividad potencial.

Cuadro 1. Conflictividad social preelectoral

Niveles de vulnerabilidad en los 22 departamentos del país		
No. de departamentos	Departamento	Nivel de conflictividad
2	<i>Huehuetenango</i>	Muy alto
	<i>San Marcos</i>	
9	<i>Petén</i>	Alto
	<i>Alta Verapaz</i>	
	<i>Quiché</i>	
	<i>Sololá</i>	
	<i>Suchitepéquez</i>	
	<i>Escuintla</i>	
	<i>Guatemala</i>	
	<i>Santa Rosa</i>	
	<i>Jutiapa</i>	
9	<i>Izabal</i>	Medio
	<i>Zacapa</i>	
	<i>El Progreso</i>	
	<i>Chiquimula</i>	
	<i>Retalhuleu</i>	
	<i>Totonicapán</i>	
	<i>Quetzaltenango</i>	
	<i>Sacatepéquez</i>	
	<i>Chimaltenango</i>	
2	<i>Baja Verapaz</i>	Bajo
	<i>Jalapa</i>	

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema Nacional de Diálogo (2015).

Durante ese mismo mes, el Grupo Garante conocido como G4, integrado por el Arzobispo Metropolitano de la Iglesia Católica, Oscar Julio Vian Morales, el presidente de la Alianza Evangélica, César Vásquez, el Procurador de los Derechos Humanos, Jorge de León Duque, y el rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala –USAC–, Carlos Alvarado, manifestó su preocupación por la conflictividad electoral que pudiera generarse durante el proceso 2015.

Ante el panorama de conflictividad social descrito en un inicio, y a la existencia de una percepción de impacto elevado de la conflictividad social en el proceso electoral, el Tribunal Supremo Electoral, con el apoyo de organizaciones internacionales,¹

¹ Las entidades que colaboraron con el TSE para la elaboración del diagnóstico mencionado fueron la International Foundation for Electoral Systems –IFES–, y la United States Agency for International Development –USAID–.

desarrolló una serie de estudios y análisis que permitieron identificar la existencia de diversos factores que en elecciones anteriores habían catalizado conflictos y violencia electoral en distintos puntos del país; dichos estudios facilitaron a la máxima autoridad electoral contar con un diagnóstico sobre la conflictividad y violencia electoral para el proceso 2015.

El diagnóstico presentado (ver cuadro 1) destacaba dos departamentos –Huehuetenango y San Marcos–, y 74 municipios con un nivel muy alto de vulnerabilidad a la conflictividad y la violencia electoral; nueve departamentos –Alta Verapaz, Escuintla, Guatemala, Jutiapa, Petén, Quiché, Santa Rosa, Sololá y Suchitupéquez–, en un nivel alto de vulnerabilidad; nueve departamentos –Chimaltenango, Chiquimula, El Progreso, Izabal, Quetzaltenango, Retalhuleu, Sacatepéquez, Totonicapán y Zacapa–, y 148 municipios en un nivel medio de vulnerabilidad a los fenómenos señalados; y únicamente dos departamentos en un bajo nivel de vulnerabilidad, siendo estos Jalapa y Baja Verapaz (IFES - USAID, 2015). El cuadro 2 muestra los tipos y niveles de conflictividad identificados por departamento, mientras que el cuadro 3 identifica los municipios con mayor potencialidad de conflicto.

Cuadro 2. Datos de la conflictividad social electoral

Tipos y niveles de conflictividad en algunos departamentos del país		
Departamento	Tipo de Conflictividad	Nivel
Huehuetenango	Hidroeléctricas	●●●
	Energía Eléctrica	●●
Quiché	Hidroeléctrica	●●●
Petén	Monocultivo	●
Alta Verapaz	Hidroeléctrica	●●●
	Agrarios	●●
Baja Verapaz	Hidroeléctrica	●
Izabal	Minería	●
Quiché	Hidroeléctrica	●●
	Agrarios	●
San Marcos	Hidroeléctrica	●●●
	Agrario	●●●
	Limítrofes	●●●
	Minería	●●
	Desvío de ríos	●
Quetzaltenango	Municipal	●
	Desvío de ríos	●
Retalhuleu	Agrario	●
	Ambiental	●
	Desvío de ríos	●

Continúa...

Tipos y niveles de conflictividad en algunos departamentos del país		
Sololá	Agrario	•
Santa Rosa	Minería	•••
Guatemala	Minería	•
Jalapa	Minería	•

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por IFES-USAID, 2015.

Cuadro 3. Catorce municipios identificados con alta conflictividad

Municipios con alta conflictividad electoral	Departamento
Chimaltenango	Chimaltenango
San Andrés Itzapa	
Escuintla	Escuintla
Masagua	
Sanarate	El Progreso
Soloma	Huehuetenango
Chinautla	Guatemala
San Pedro Ayampuc	
Colomba	Quetzaltenango
San Carlos Sija	
Santiago Sacatepéquez	Sacatepéquez
San Miguel Dueñas	
Pastores	
Nahualá	Sololá

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por Ipnusac, URL y Asies, 2015.

En conclusión, los incidentes de conflictividad y violencia electoral registrados desde mayo hasta octubre del 2015, no presentaron una frecuencia o magnitud mayor en los municipios donde en años pasados se han registrado conflictos relacionados a temáticas como la resistencia a la minería, los proyectos hidroeléctricos, la expansión del circuito de transporte de energía eléctrica, o la reivindicación de derechos sobre territorios por parte de comunidades indígenas; en comparación con los municipios donde la conflictividad social y la reivindicación de derechos se encuentra ausente.

Es decir, a pesar de los pronósticos y mapas de conflictividad elaborados por las distintas instituciones señaladas, no hubo movilizaciones de actores sociales organizados en torno a la conflictividad socio-ambiental, con la intención de influir en el proceso electoral 2015. Lo anterior se explica en parte, porque los movimientos sociales y socio-ambientales se diluyeron en las movilizaciones ciudadanas o se abstuvieron de participar como movimientos organizados, con sus propias reivindicaciones. No obstante, de manera individual y organizacional algunos movimientos y

organizaciones de base territorial participaron por medio de distintos partidos políticos, incluso como candidatos.

Con todo, a inicios de marzo, a dos meses de que el TSE convocara de manera oficial a las Elecciones 2015, las primeras muertes violentas relacionadas al proceso electoral se habían producido. El 2 de marzo, el precandidato a la alcaldía del municipio de Jalpatagua, Jutiapa por el partido Lider, Marvin Alexander Samayoa, fue asesinado en su domicilio junto a su esposa, María Guadalupe Soto (Ortiz, 2015). No se volvería a registrar ninguna muerte violenta en el marco del proceso electoral, sino hasta julio del 2015.

3.5 Crisis política y elecciones 2015: la articulación de dos procesos conflictivos

La crisis política desatada por el destape de los casos de corrupción en el Organismo Ejecutivo, a tan solo dos semanas (16 de abril) de que el TSE realizara la convocatoria oficial a Elecciones Generales, generó un clima de conflictividad política y social inédita en el país.

Los señalamientos realizados por el Ministerio Público y la CICIG en contra de la entonces vicepresidenta de la República, Roxana Baldetti, por el caso denominado “La Línea”, que desembocaron en su renuncia y encarcelamiento, y que posteriormente hicieran correr la misma suerte al entonces presidente de la República Otto Pérez – así como a otros altos funcionarios del gobierno del PP– fue la gota que rebasó la paciencia de amplios sectores ciudadanos que se movilizaron masivamente en contra de la corrupción y la impunidad de la clase política tradicional del país.

La entrada en escena de la “población indignada” y la profundización del proceso de participación y movilización social en todo el país, aunque concentrado en la capital y otros centros urbanos, trastocó la cultura política nacional a nivel del comportamiento del Ejecutivo, el Congreso, las Cortes de Justicia y Constitucionalidad, el funcionamiento del sistema de justicia, el comportamiento político empresarial, de las oenegés, y los movimientos sociales y pueblos indígenas. En este contexto de renacer político, cobra especial relevancia la movilización de los jóvenes indignados, que al calor de las luchas ciudadanas, se van organizando en diversos colectivos juveniles que siguen activos en la política.

El proceso electoral 2015, en la medida que se trata de un acto eminentemente político, fue fuertemente influenciado (en algunos momentos determinado), por la crisis política y las movilizaciones sociales. Con todo y las influencias recibidas, las elecciones son un proceso autónomo que cobra vida propia y canaliza y moviliza a las grandes mayorías del país (según el padrón electoral 2015: 7.556,873 personas están aptas para votar; 3.482,423 hombres –46%– y 4.074,450 mujeres –54%–).

A pesar de algunos momentos de duda sobre la viabilidad de las elecciones en el contexto de la crisis política, el proceso electoral abre su propio camino y va cumpliendo con los plazos establecidos en su desarrollo, desde mayo 2015 (convocatoria) a enero 2016 (toma de posesión).

La confluencia temporal de la crisis política y el proceso electoral y las relaciones e influencia recíprocas entre ambos es lo que le confiere a las elecciones 2015 su carácter peculiar; es decir, su comportamiento atípico con respecto a procesos electorales anteriores y, muy probablemente, con respecto a los que vendrán en el futuro.

3.6 La articulación en diferentes momentos del proceso electoral

Desde la lógica de la conflictividad electoral, la articulación entre la crisis política y el proceso electoral es un proceso dinámico y complejo que supone cambio en lo que se refiere a la dominancia de uno u otro proceso a lo largo de 2015.

La ilustración 2 nos muestra que, en un primer momento, el proceso electoral y la crisis política eran procesos autónomos, luego vemos cómo la crisis política condiciona el proceso electoral y domina el escenario electoral. En la medida que las elecciones se aproximan su articulación aumenta. Al intensificarse la campaña el proceso electoral recobra su autonomía, y la crisis política se expresa en el terreno electoral.

Ilustración 2. Evolución de la articulación entre crisis política y proceso electoral



Fuente: Construcción propia.

3.7 Momentos de la articulación

3.7.1 Abril - mayo

Las movilizaciones sociales y el seguimiento de los casos de corrupción dominan la escena política. La presión social fortalece las denuncias y el despertar ciudadano comienza a manifestarse sobre la necesidad de hacer reformas y las hace consignas. *La conflictividad asume el rostro de Estado vs. Ciudadanía* y esta tensión define la crisis política.

Salvo en el interior del país, donde la política partidaria y el proceso electoral cobra mayor autonomía, determinado en gran medida por la pugna en el terreno por el poder político municipal; la campaña electoral, en especial la relativa a candidatos presidenciales y diputados nacionales, se tornó sumamente cautelosa ante el descontento ciudadano por el claro rechazo a la corrupción e impunidad política, y en el terreno electoral, la inconformidad con el sistema político y los partidos vigentes, en especial contra los partidos percibidos como los más corruptos: PP y Lider. *#CárcelALosCorruptos* y *#NoTeToca* fueron algunas de las consignas aglutinadoras del descontento ciudadano. También “desde la plaza” se demandaba posponer las elecciones para generar mejores condiciones para su desenvolvimiento.

En síntesis, la crisis política modeló el comportamiento ciudadano y de los partidos políticos, quienes contuvieron sus campañas electorales o las arrancaron lentamente. El nuevo TSE cumplió con el rol que le corresponde como institución pilar de la democracia, cuestionando algunas actuaciones e implementando la ley ante anomalías como las campañas anticipadas y otras violaciones a la Ley Electoral y de Partidos Políticos –LEPP–. Con todo, fue cuestionado por su lentitud en la toma de decisiones. A partir de estos meses, las reformas a la LEPP se convierten en parte de las reivindicaciones de los movimientos sociales emergentes.

3.7.2 Junio - agosto

Poco a poco, la contienda electoral recobra su protagonismo porque está en juego el recambio del poder político del país y por la labor proselitista de los partidos políticos. La articulación crisis política-elecciones comienza a moverse hacia el terreno electoral.

Con todo, las protestas siguen y se pronuncian sobre aspectos centrales de la coyuntura inmediata. El Congreso y las Cortes son identificados como instituciones que también deben ser reformadas.

La demanda social cuestiona a determinados candidatos y se generaliza el rechazo al sistema político tradicional. Las manifestaciones y la radicalización de las consignas

ciudadanas cobran mucha fuerza en este período, llegando incluso al cuestionamiento de la celebración de las mismas elecciones: #en estas condiciones no queremos elecciones.

Por su parte, la institucionalidad estatal, los factores tradicionales de poder y buena parte de la cooperación internacional, consideraban que la celebración de las elecciones permitiría resolver la **crisis política coyuntural** y ganar tiempo para hacer cambios modernizantes que permitieran la recomposición del poder político.

Son, entonces, estos factores de poder los que van creando las condiciones de legitimidad y legalidad al proceso electoral. Esta orientación no explícitamente concertada, pero sí coincidente, es sustentada desde distintos órganos de poder, principalmente desde el TSE.

3.7.3 Septiembre

Días antes de la celebración de los comicios en su primera vuelta, *lo electoral domina la escena política*. La crisis política baja de intensidad, principalmente con la renuncia de Otto Pérez que genera un sentimiento de victoria. Incide también el comportamiento ciudadano que acepta las elecciones, hecho que aísla a los sectores que siguen planteando: #en estas condiciones no queremos elecciones. Por lo demás, la celebración de elecciones ya está interiorizada en los ciudadanos guatemaltecos, que no están dispuestos a renunciar a ellas.

En los días 5, 6 y 7 de septiembre, los factores electorales son determinantes del comportamiento ciudadano, la crisis política se desdibuja, pero se expresa en lo electoral como rechazo a los partidos y candidatos identificados como corruptos. También la crisis política se manifiesta como abstencionismo, voto nulo y en blanco.

En el “mix” del 6 de septiembre podemos identificar:

- El predominio de lo electoral sobre la crisis política
- Las expresiones diferenciadas de conflictividad y violencia a nivel nacional y local/municipal
- El peso de la lucha por el poder local como principal factor en la generación de violencia electoral y conflictividad.

Cabe resaltar que en esos días, la *conflictividad electoral típica guatemalteca* se manifiesta tal cual ha sucedido en procesos electorales anteriores.

Con todo y el pico de violencia registrado en la primera vuelta electoral, hubo plena coincidencia entre analistas y misiones de observación nacionales y extranjeras que la primera vuelta electoral fue exitosa y la califican como un proceso legal y legítimo.

En esa medida, el sistema comienza su proceso de recomposición política y por medio de la legitimidad que le da la celebración de las elecciones, con baja conflictividad y violencia y, con una participación electoral récord. Con todo, la crisis política estructural continúa.

El **carácter pacífico de las movilizaciones ciudadanas** sin duda tuvo impacto en el relativo bajo nivel de conflictividad y violencia electoral en 2015, comparado con el comportamiento de estas variables en las elecciones del 2011.

3.7.4 Octubre - noviembre

La celebración exitosa de la primera vuelta electoral, el bajo nivel relativo de conflictividad y violencia, la renuncia y encarcelamiento del expresidente Otto Pérez y la asunción al poder de un nuevo presidente, influye en una suerte de desmovilización de las manifestaciones ciudadana. Estos factores articulados permiten dar los primeros pasos para la recomposición política, pues el sistema político electoral se mostró legal y legítimo. Sin embargo, como en procesos anteriores el TSE tuvo que anular y repetir las elecciones en once municipios.

Durante la segunda vuelta electoral, las expresiones de descontento ciudadano continúan y se expresan por medio del rechazo a muchos diputados electos y seguimiento de la pugna por el segundo lugar. Al aceptar el candidato Manuel Baldizón que no pasaría a la segunda vuelta, las potencialidades de generación de conflictividad desde el partido Lider, se diluyen.

Un rasgo de la segunda vuelta es el creciente rechazo a la denominada clase política tradicional, lo cual explica, en buena medida, el abultado triunfo de Jimmy Morales del partido Frente de Convergencia Nacional-Nación –FCN-Nación– sobre Sandra Torres de la Unidad Nacional de la Esperanza –UNE–.

3.7.5 Noviembre - enero

La conflictividad electoral termina de diluirse y emerge *la conflictividad de la transición*, de naturaleza estrictamente política. Se expresa en la pugna entre los factores de poder en torno a quién influye más en el nuevo presidente.

No corresponde a esta investigación detenerse en el análisis del triunfo electoral abrumador del “outsider” Jimmy Morales, del FCN-Nación, salvo que la explicación de su logro se entiende a partir del voto de castigo a la vieja política y el sistema de partidos tradicionales. Por lo demás, a pesar de las dudas y el debate sobre sus capacidades, el hecho de tener un nuevo presidente legalmente elegido y legitimado por el voto ciudadano, permite superar definitivamente la crisis política coyuntural abril 2015-enero 2016. *Con todo, la crisis política profunda, de carácter estructural, continúa y se expresa de diversas maneras.*

4. Análisis cuantitativo de la conflictividad y violencia electoral

El análisis de los datos cuantitativos nos permite afirmar que las principales manifestaciones de conflictividad y violencia suscitadas en el proceso electoral 2015 fueron: agresiones verbales (intimidación, amenazas, descalificación y discriminación), seguidas de los bloqueos de carreteras y los retenes para evitar el traslado de votantes por parte de los partidos políticos (Informe final Mirador Electoral 2015, p. 130).

Otros incidentes que generaron conflictividad y violencia electoral fueron la coacción y compra de votos por medio de la *cultura del regalo*: entrega de dinero en efectivo, materiales de construcción, bolsas de alimentos, güipiles, aves de corral, estufas, celulares, gorras, camisetas, y un largo etcétera. El día de las elecciones, los partidos también dieron al votante cooptado transporte (acarreo) y alimentos, principalmente en la primera vuelta electoral (Mirador Electoral, 2015)

La práctica del regalo está profundamente arraigada en los partidos políticos, pues la ven como legal y parte de una tradición política normal. Por su parte, también amplios sectores sociales, principalmente en el interior del país, la aceptan como una forma de aliviar sus niveles de pobreza, así sea solo de manera temporal.

Otro de los hallazgos relevantes fue que la conflictividad y violencia electoral se incrementaron el 6 de septiembre, fecha en la cual se celebraron las elecciones generales. De hecho los sucesos del 5, 6 y 7 de septiembre, representaron más del 50% del total de los casos registrados durante los nueve meses de monitoreo y seguimiento realizado por Mirador Electoral (2015).

Los datos empíricos de la conflictividad y violencia electoral comprueban el impacto de la crisis política en el proceso electoral. En efecto, los incidentes de violencia registrados en diferentes espacios geográficos, la tipología de la violencia y los actores involucrados en dichos incidentes, están relacionados con la crisis política.

El análisis de la conflictividad y violencia electoral permitió constatar que una de sus principales causas fue la lucha por el poder local. Es decir, la competencia entre las diferentes candidaturas inscritas para ocupar las alcaldías y corporaciones municipales.

Otras causas de la conflictividad y la violencia electoral fueron ciertas debilidades institucionales del Tribunal Supremo Electoral para desarrollar el proceso de las elecciones. Lo que implica una ejecución del proceso que respeta los tiempos del cronograma pero que no garantiza la participación democrática y la transparencia, ni logra evitar los vicios de los partidos políticos y otros actores –como los medios de comunicación–, en el juego electoral.

Durante el período de observación, fue posible registrar como expresión más grave del escalamiento de la conflictividad y la violencia electoral, la muerte violenta de 20 personas con alguna relación con el ámbito electoral. Con todo y lo lamentable de este hecho, estas muertes representan un descenso de pérdida de vidas de un 46% respecto al proceso electoral del año 2011, en el cual se registraron 37 casos, de acuerdo a la información del Procuraduría de los Derechos Humanos (Ortiz, 2015).

4.1 Análisis de datos

Como puede apreciarse en la tabla 1, todos los elementos generadores de conflictividad electoral se incrementaron en septiembre y prácticamente desaparecen en octubre.

Tabla 1. Guatemala: Principales elementos que influenciaron los incidentes de violencia. Mayo-octubre 2015

Principales elementos que influenciaron los incidentes	Mes						Total
	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	
Crisis del Sistema Político Electoral	7	7	2	0	58	2	76
Delitos comunes	0	3	12	4	23	2	44
Impunidad	3	4	5	0	17	2	31
Conflictos de alto impacto	1	1	1	0	20	1	24
Corrupción	0	1	5	0	13	1	20
Demandas ciudadanas	7	5	1	0	3	1	17
Respuesta estatal	0	0	0	0	2	1	3
Impacto de acciones de actores externos con capacidad de influenciar en los procesos electorales o coyunturales	0	0	0	0	1	0	1
Financiamiento electoral	0	0	0	0	1	0	1
Totales	18	21	26	4	138	10	217

Fuente: Elaboración Fundación Propaz, 2015.

Tal como se resume en la tabla 2, la conflictividad y la violencia relacionadas con la crisis del sistema político, las rivalidades interpartidarias, así como las demandas ciudadanas tuvieron sus expresiones fundamentalmente en la interrupción de mítines de los partidos políticos, la destrucción de carteles de protesta y el desmontaje o eliminación de la propaganda electoral de los partidos políticos.

Tabla 2. Incidentes de violencia en reuniones partidarias, propaganda y publicidad en la coyuntura mayo - octubre 2015

Elementos de las dinámicas de reuniones partidistas, propaganda y publicidad, en la coyuntura	Mes						Total
	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	
Interrupción de mítines	4	5	2	4	0	0	15
Destrucción de carteles de protesta	7	3	2	1	0	0	13
Desmontaje o eliminación de la propaganda o publicidad	0	4	1	1	0	0	6
Limitar el derecho de los partidos a anunciarse	2	1	0	1	0	0	4
Manipulación por comunicados falsos	0	1	1	0	1	0	3
Discusiones agresivas usando medios publicitarios	1	1	0	0	0	0	2
Desinformación noticiosa	1	0	1	0	0	0	2
Contrapublicidad por modificación de propaganda	1	0	0	0	0	0	1
Publicidad/Propaganda en lugares prohibidos	0	0	0	0	1	0	1
Totales	16	15	7	7	2	0	47

Fuente: Elaboración propia con información de Mirador Electoral, 2015.

Además de los bloqueos de carreteras, otras manifestaciones relacionadas directamente con la dinámica partidaria fueron los retenes de unos partidos para impedir el traslado de ciudadanos afines a otros partidos y los enfrentamientos tumultuosos (ver Tabla 3). Estos incidentes de violencia tuvieron como protagonistas a simpatizantes, militantes y candidatos de partidos políticos rivales y descontento social en algunos casos de reelección; fueron a nivel municipal y se concentraron alrededor del día de las elecciones en primera vuelta. De hecho, excepto tres tipos de violencia, todos se dieron durante o después de la primera vuelta.

Tabla 3. Tipos de violencia identificados. Mayo - octubre 2015

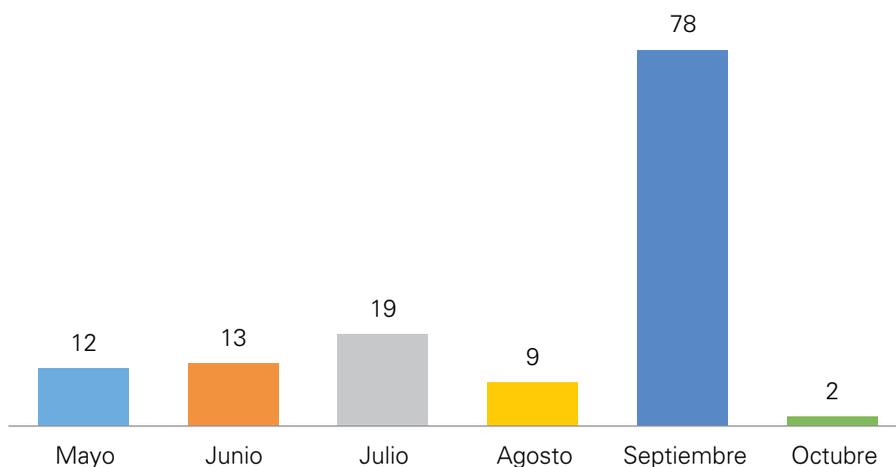
Situación de violencia suscitada	Mes						Total
	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	
Intimidación, agresión, intento de homicidio u homicidio de un actor del proceso hacia otro	10	9	17	6	22	2	66
Bloqueo de carreteras	0	0	0	0	33	0	33
Retenes contra el traslado de votantes	0	0	0	0	17	0	17
Enfrentamiento tumultuoso	0	0	0	0	11	0	11
Quema o destrucción de bienes muebles o inmuebles de la localidad	0	0	0	0	9	1	10
Enfrentamiento entre actores del proceso electoral	1	0	0	0	8	0	9
Destrucción de papeletas y/o urnas	0	0	0	0	7	0	7
Atentado contra oficinas de los organismos electorales	0	0	0	0	5	0	5
Saqueos	0	0	0	0	4	1	5
Atentados contra oficinas/sedes de partidos políticos o comités cívicos	0	2	1	0	2	0	5
Retención de población u otro actor del proceso electoral	0	0	0	0	4	1	5
Inconformidad generalizada de resultado de elecciones	0	0	0	0	3	1	4
Toma de centros de votación	0	0	0	0	2	0	2
Coacción y/o amenazas para votar por un candidato en particular	0	0	0	0	1	0	1
Totales	11	11	18	6	128	6	180

Fuente: Elaboración Fundación Propaz, 2015.

Con respecto a las elecciones a nivel nacional, los incidentes de conflictividad y violencia electoral reportados por Mirador Electoral desde la convocatoria hasta el mes de octubre pueden apreciarse en la gráfica 1.

Como en otros datos señalados, el mes de septiembre destaca por el incremento de los incidentes, el cual cuadriplica los reportados en cada uno de los meses anteriores, mientras que sobrepasa los incidentes registrados en el mes de octubre en una proporción mucho mayor. La mayor parte de incidentes ocurrieron principalmente en los días previos y posteriores a la primera vuelta electoral.

**Gráfica 1. Guatemala: Incidentes de violencia y/o conflictividad electoral
Frecuencia por mes entre mayo y octubre 2015**



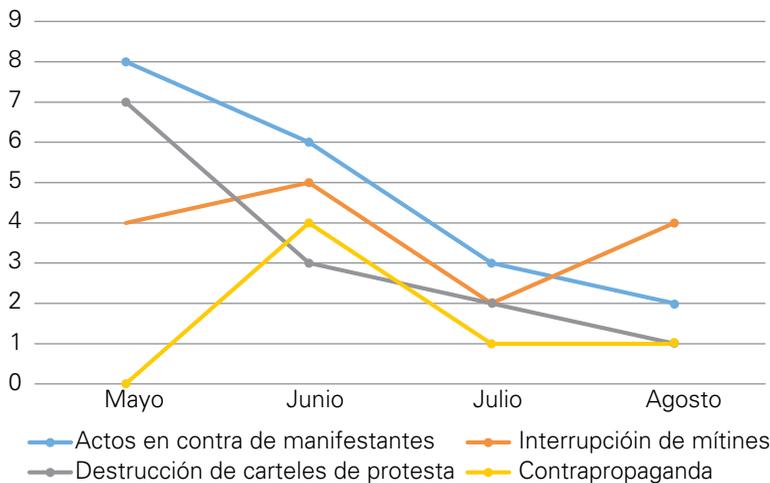
Fuente: Elaboración propia con información de Mirador Electoral, 2015.

Lo más lamentable en términos de conflictividad y violencia electoral 2015, fue la muerte de 20 personas de una u otra manera relacionadas con el proceso electoral.

El total de los casos de violencia registrados por los medios de comunicación de alcance nacional durante el proceso electoral 2015 fue de 133.

Como vemos en la gráfica 2, los principales hechos registrados por los medios de comunicación a nivel nacional, entre los meses de mayo y agosto de 2015, **representan más del 80 % de los casos de conflictividad y violencia electoral**. Se trata de *manifestaciones relacionadas directamente con la coyuntura de crisis política* y su superposición con el desarrollo del proceso electoral.

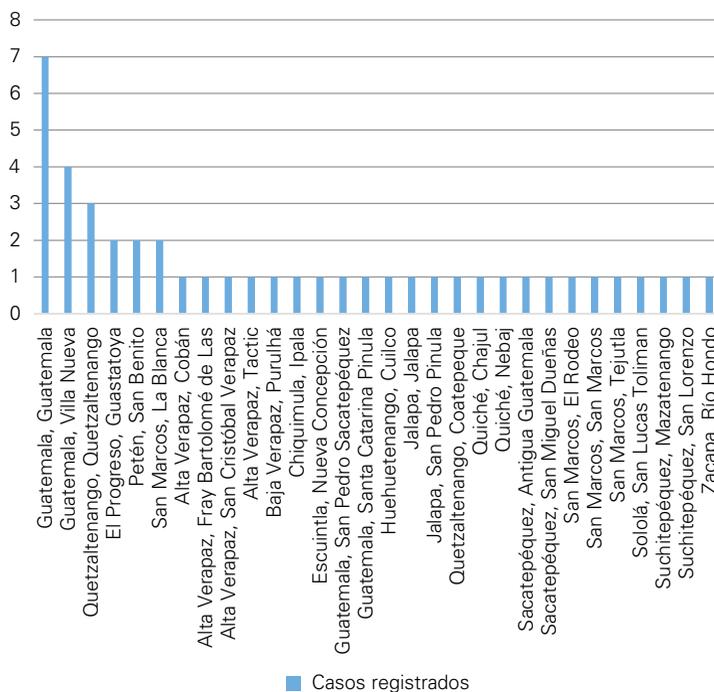
Gráfica 2. Principales hechos de violencia electoral, suscitados entre mayo y agosto de 2015



Fuente: Elaboración propia con información de Mirador Electoral, 2015.

En la gráfica 3 se observa que a nivel municipal, la mayor incidencia de casos reflejada por los medios de comunicación, entre los meses de mayo y agosto del 2015, se registra en los municipios de Guatemala y Villa Nueva, en el departamento de Guatemala, y Quetzaltenango, en Quetzaltenango.

Gráfica 3. Incidentes de conflictividad y violencia electoral registrados por municipio, mayo-agosto de 2015



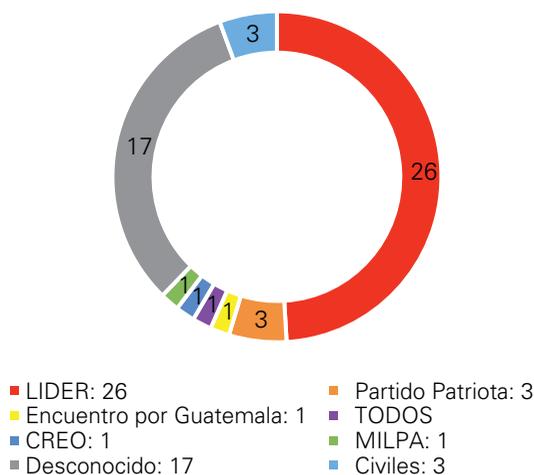
Fuente: Elaboración Fundación Propaz, 2015.

4.2 Actores específicos identificados como agresores o agredidos en el proceso electoral 2015

Para comprender la dinámica de la conflictividad y violencia electoral 2015 es importante conocer a los actores específicos identificados como agresores o agredidos en los incidentes registrados. (Gráficas 4 y 5 respectivamente)

En su mayoría, los datos que analizaremos a continuación fueron tomados del borrador del Informe Final de Mirador Electoral 2015 y de los informes de las organizaciones que observaron más a fondo la conflictividad y violencia electoral.

Gráfica 4. Actores específicos identificados como agresores en los incidentes de violencia entre mayo y agosto del 2015



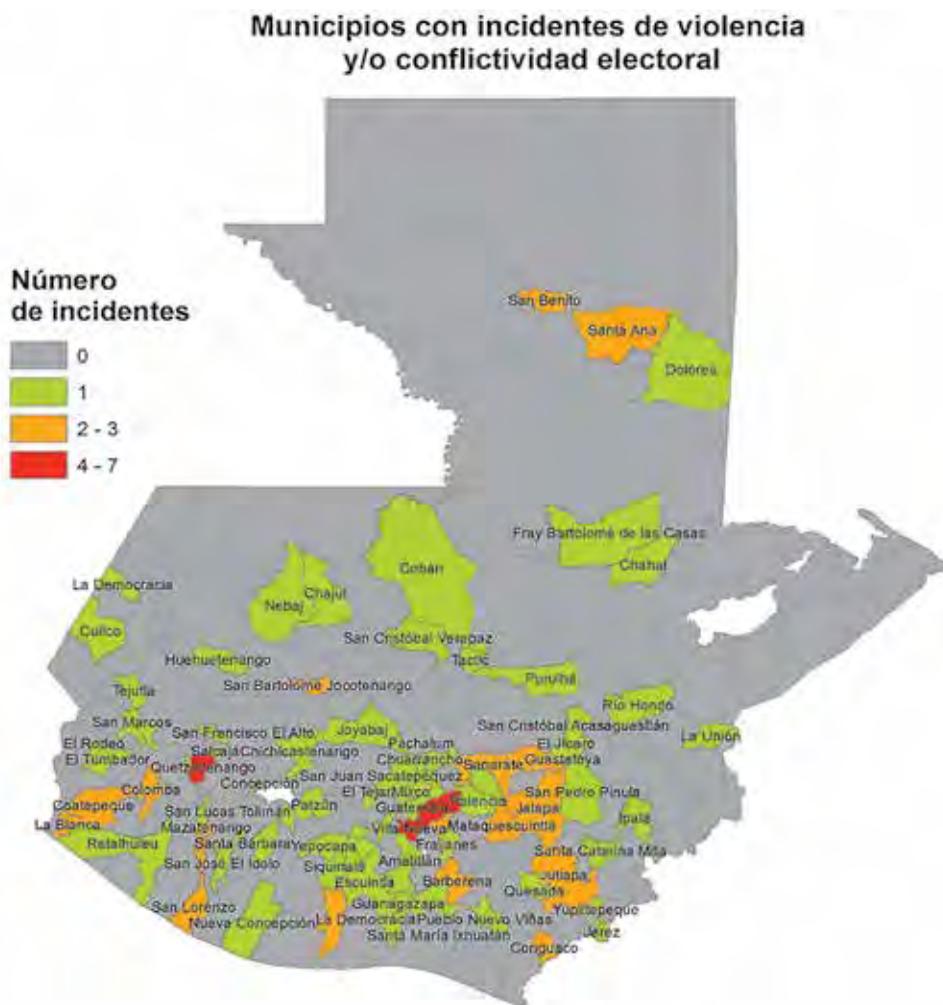
* Milpa: Movimiento Ipalteco Libre y Pensamiento Activo.

Fuente: Elaboración propia con información de Mirador Electoral, 2015.

De estos datos, destaca el hecho de que el 49 % de las agresiones fueron realizadas por: Simpatizantes, afiliados o candidatos del partido Lider. Para mayor detalle ver anexo 2.

De acuerdo la tónica de la segunda vuelta en estos municipios, no se reportaron agresiones, intimidaciones o hechos violentos que obstaculizaran el derecho de emitir el voto. Los materiales e instalaciones del Tribunal Supremo Electoral fueron protegidos de manera eficiente, incluidas las papeletas e infraestructura de los centros de votación. Tampoco se reportaron actos de campaña negra, propaganda, incitación al voto, traslado de votantes ni compra de votos. Si bien los rumores circulaban entre la población, las fuerzas de seguridad llevaban a cabo la tarea de monitoreo ante actos sospechosos.

Mapa 1. Municipios con incidentes de violencia electoral



Fuente: Fundación Propaz. Informe final a Mirador Electoral, p. 85.

4.4 Medidas de prevención para la reducción de la conflictividad y la violencia

Como en otras oportunidades, el TSE tomó medidas y desarrolló acciones específicas para la reducción de la conflictividad y la prevención de conflictos y violencia electoral. Parte de esa estrategia fue la construcción del mapa de conflictividad del TSE y la constitución de la Mesa de Seguridad de alto nivel que coordina dicho Tribunal, la cual produjo un plan operativo conjunto para la prevención de la conflictividad y la violencia.

Otra medida de prevención fue la invitación realizada por el TSE a los partidos políticos para firmar un Pacto de No Agresión para las elecciones 2015. Dicho pacto fue firmado por todos los partidos políticos, con excepción de Lider. Que lo firmaran no es garantía de que se abstendrían de realizar actos de confrontación aguda y violencia.

El TSE buscó acuerdo con distintas organizaciones sociales que participan en el proceso electoral, llegando incluso a firmar convenios con algunas de ellas para coordinar acciones preventivas. Los Magistrados del TSE realizaron en diversas entrevistas y en conferencias de prensa, llamados a la ciudadanía para abstenerse de realizar actos violentos que riñen con la normativa electoral.

El nuevo tribunal que convocó y condujo las elecciones 2015, tomó medidas audaces para someter al orden a los partidos políticos transgresores de la Ley Electoral. Con esto cerró el paso al desarrollo de un proceso electoral anárquico y sin control, por lo que fue otra medida preventiva de la conflictividad y la violencia electoral. Repetir en segunda vuelta las elecciones en once municipios también fue una medida preventiva de la violencia electoral en esos lugares.

Por su parte, diversas organizaciones de sociedad civil hicieron llamados a la no violencia electoral. Entre otras cabe señalar pronunciamientos de Mirador Electoral, del G4, de la PDH y diversas iglesias. La mayoría de medios de comunicación también contribuyeron a difundir mensajes contra la violencia electoral. El comportamiento pacífico y ordenado de las protestas sociales en 2015, también envió un mensaje claro sobre la no violencia.

Lo más novedoso y con una gran proyección futura fue la creación de la **Agencia Fiscal contra Delitos Electorales** (MP, Acuerdo 40-2015, del 23 de abril de 2015), al inicio de la crisis política.

La Agencia está orientada a la persecución y acción penal de los delitos electorales y de aquellos relacionados al financiamiento ilícito a los partidos políticos antes, durante y después del proceso electoral. En el decreto de su constitución se tipifican los delitos electorales. A la fecha los más denunciados han sido: coacción contra la libertad política, falsedad material, abuso con propósitos electorales y fraude del

votante. Posteriormente, se crea la **Fiscalía de Delitos Electorales** (MP, Decreto 01-2016, del 8 de enero de 2016).

El impacto futuro de esta Fiscalía es que a partir de su constitución hay certeza de que el delito electoral se investiga y castiga. Es decir, quemar una urna puede significar una condena de varios años de cárcel.

5. Conclusiones

1. El comportamiento de la conflictividad y violencia electoral en las elecciones 2015 estuvo condicionado por la articulación de la crisis política y el proceso electoral. Este factor se convirtió –sin duda– en el más determinante para calificar la conflictividad y la violencia electoral como baja en relación a procesos anteriores.
2. El relativo bajo nivel de conflictividad y violencia electoral con respecto a pasados eventos electorales, también se debe al *carácter pacífico* de las protestas y manifestaciones ciudadanas.
3. La articulación señalada permite calificar el proceso electoral 2015, como *un proceso atípico en la historia electoral guatemalteca*. La crisis política condicionó el desarrollo de la campaña y el mensaje de los candidatos e impactó fuertemente en los resultados finales.
4. Sin embargo, en el proceso electoral 2015, todavía se manifestaron algunos rasgos de la conflictividad y violencia electoral tradicional guatemalteca. Tales como: traslado de votantes por los partidos políticos, compra de voluntades, financiamiento ilícito, impugnación de resultados electorales, debilidades del TSE en materia de control y sanción, campaña adelantada y marginalidad en la participación de grupos vulnerables, tales como mujeres, pueblos indígenas y jóvenes.
5. El tránsito de una primera vuelta electoral relativamente conflictiva y con diversos hechos de violencia electoral, a una segunda vuelta con pocos incidentes violentos, a pesar de que se repetían los comicios en once municipios, demuestra que la lucha por el poder local municipal y la elección de diputados son los principales factores de conflictividad y violencia electoral.
6. La articulación entre crisis política y proceso electoral permitió que el proceso pro-reforma electoral iniciado en 2012, encontrara un nicho fértil en las demandas ciudadanas, que hicieron suya la consigna de reformar la LEPP. La presión social explica en parte que la nueva legislatura aprobara ciertas reformas a la LEPP.
7. En el proceso electoral 2015 se siguieron manifestando actos discriminatorios con respecto a las mujeres, los jóvenes y Pueblos Indígenas. El TSE no ha podido

superar este reto. Incluso en las reformas electorales aprobadas por el Congreso en 2016, no se logró la aceptación de la paridad entre hombres y mujeres y con respecto a los pueblos indígenas. No es suficiente que el TSE y otras autoridades establezcan lineamientos generales sobre la atención especial a sectores no plenamente representados. Es necesario que las personas que se encuentran en los centros de votación conozcan y sean conscientes de estos procedimientos y de los derechos de los pueblos indígenas, mujeres y jóvenes.

8. Por primera vez en Guatemala el proceso electoral es visto desde la óptica de una Fiscalía contra Delitos Electorales.

6. Recomendaciones

Al Tribunal Supremo Electoral

1. El MP y el TSE deben coordinar más sus acciones con la Fiscalía contra Delitos Electorales, pues es una instancia permanente. Si afinan sus relaciones, esto será garantía de que en 2019 trabajarán de manera más armónica, pues en los pasados comicios se dieron algunas tensiones cuando la Fiscalía solicitó información al TSE.
2. Aunque existe comunicación y algún nivel de coordinación entre el TSE y autoridades de seguridad en lo local, se hace necesario que el órgano electoral promueva mesas municipales de coordinación interinstitucional, a efecto de involucrar a las instituciones públicas que apoyan la realización del proceso electoral, pero, además, lograr la participación de otros actores relevantes y de peso en los niveles local y comunitario, como las organizaciones indígenas ancestrales. Al respecto, el TSE debe investigar más sobre el rol de las autoridades indígenas para poder darles un lugar protagónico en el desarrollo de futuros procesos electorales y apoyarlas para que dejen de ser manipuladas por los partidos políticos.
3. Se debe fortalecer las capacidades de monitoreo y análisis de conflictividad y violencia del TSE, mediante el establecimiento de una unidad dedicada exclusivamente a este objetivo. Esto favorecerá el diseño de acciones preventivas y de un esquema de coordinación interinstitucional.
4. En futuras campañas de sensibilización ciudadana se debe diseminar información a los ciudadanos sobre aquellos aspectos que constituyen un delito electoral y más detalles respecto a dónde y cómo acudir a denunciarlo, principalmente en el interior del país.
5. El TSE debe incluir la sanción a la “cultura del regalo” que han promovido los partidos a cambio del voto durante la mayoría de procesos electorales. Esta práctica, que no es ilegítima, ha generado en las comunidades toda una “tradicción” de

recibir dádivas de parte de los partidos en tiempo electoral, con lo cual se desvirtúa el derecho al voto libre y consciente.

6. El TSE debe desarrollar un proceso de *Diálogo Electoral Intersectorial*, que vaya más allá de consensuar nuevas reformas a la LEPP. La idea es que el diálogo electoral se articule en torno a aspectos procesales de las elecciones.

Sobre Pueblos Indígenas

7. Hay que evaluar la pertinencia de crear, por medio de una reforma a la LEEP, una **Defensoría Pública Electoral para Pueblos Indígenas**. Esta idea fue presentada en la reciente reunión del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas.
8. En la medida de lo posible se debe superar la violencia institucional contra pueblos indígenas, mujeres y jóvenes. También debe equilibrarse su participación, por ejemplo en las Juntas Electorales y las Juntas Receptoras de Votos.

7. Recomendaciones sobre nuevas reformas a la LEPP: Cambio en el enfoque preventivo electoral

1. Para un abordaje preventivo de la conflictividad y violencia electoral es necesario superar la visión que lo prioritario es prevenir y evitar la conflictividad y la violencia porque atentan contra el orden público y el estado de derecho. Este enfoque es la base de los operativos que buscan resguardar el proceso electoral. De tal manera, prevenir la conflictividad y la violencia electoral significa disuadir, desalentar y hacer más difícil la tarea para aquellos que pretendan cooptar o irrumpir en el proceso electoral. Lo que se busca es detectar las amenazas posibles al proceso electoral. *En esencia se trata de un enfoque basado en los postulados de la seguridad nacional.*
2. Se recomienda entonces, fortalecer la LEPP con un enfoque de *derechos ciudadanos y electorales*. Esta nueva visión permitiría cambiar el énfasis preventivo de protección ante amenazas externas, hacia la prevención en base a fortalecer derechos y disminuir o superar aquellos procesos y prácticas discriminatorias que provocan que algunos sectores ciudadanos recurrentemente sean víctimas de limitaciones o violaciones a sus derechos electorales. En esa medida se disminuirán los factores o circunstancias que generan y disparan la conflictividad y violencia electoral.
3. Este enfoque reduce el abordaje de la violencia desde la perspectiva de la fuerza: mapas de la conflictividad y la presencia policial y militar intimidatoria en los centros de votación y privilegia la protección y la vigencia de los derechos

electorales. En esencia se trata de un enfoque basado en los planteamientos de *la Seguridad Humana*.

4. De aplicarse este enfoque, la **observación electoral** no sería un proceso “éticamente neutral”, sino un accionar comprometido que apoye los derechos electorales y ciudadanos garantizados por la Constitución, convenios internacionales y marcos legales vigentes, desde un concepto amplio y efectivo de democracia. Esto pone en el foco a los grupos más afectados y expuestos como prioridad de la observación.

Bibliografía

- Acción Ciudadana. (2015). *Más inclusión, menos violencia. Primer Informe de observación a largo plazo sobre violencia electoral y financiamiento político*. Guatemala.
- CICIG, Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (2015). *Informe de CICIG sobre el financiamiento de la política en Guatemala*. Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (2008). *Ley contra el Femicidio y otras formas de violencia contra la mujer*, Decreto 22-2008. Guatemala.
- Fisas, V. (1998). *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria & UNESCO.
- Galtung, J. (2003). *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Barcelona: Gernika.
- IFES, International Foundation for Electoral Systems. (2015). *Informe pre elecciones sobre conflictividad*. Guatemala.
- INE, NDI, OEA, GNDEM. (2014). *Diálogo para incrementar la integridad electoral. Ciudad de México. Informe Final*. Recuperado el 9 de marzo de 2016, de <http://www2.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-ProyectoCooperacionInternacional/CentroInterCapacitacionInv>
- Ipnusac (Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala); Asíes (Asociación de Investigación y Estudios Sociales); URL (Universidad Rafael Landívar). (2015). *Informe pre elecciones sobre conflictividad*. Guatemala.
- Ortiz, G. (19 de marzo de 2015). *Diario La Hora*. Recuperado el 2016, de <http://lahora.gt/proceso-electoral-2011-37-asesinatos-65-personas-amenazadas-que-esperar-en-el-2015>

- Procuraduría de Derechos Humanos. (2007). *Conflictividad en el proceso electoral*. Guatemala: autor.
- Red Nacional de Organizaciones de Jóvenes Mayas –Reno'j– y Mirador Electoral. (2015). *Proyecto de Observación Electoral del Consorcio Mirador Electoral - NDI. (Informe Preliminar)*. Guatemala.
- Rodríguez, M. (10 de agosto de 2015). *Gracias a la falta de la ley (y los nullos), Baldizón podría ganar en una vuelta*. Obtenido de Revista Nómada: <https://nomada.gt/gracias-a-la-falta-de-ley-y-los-nulos-baldizon-podria-ganar-en-primera-vuelta/>
- Ross, M. H. (1993). *La cultura del conflicto, las diferencias culturales en la práctica de la violencia*. Paidós.
- SAA, Secretaria de Asuntos Agrarios. (2014). *Memoria de labores 2014*.
- Sarti, C. (2015). "Acerca de las conflictividades" (*Manuscrito no publicado*). Fundación Propaz.
- Tally, E. (Junio de 2015). *Prezi*. Recuperado el 08 de 03 de 2016, de <https://prezi.com/mqk3qxxamm4s/violencia-y-la-violencia-electoral/>
- Tribunal Supremo Electoral. (2014a). *Acuerdo 147-2014*. Obtenido de <https://www.tse.org.gt/images/Acuerdos-Sanciones/Acuerdo%20147-2014.pdf>
- Tribunal Supremo Electoral. (2014b). *Acuerdo 177-2014*. Obtenido de <https://www.tse.org.gt/images/Acuerdos-Sanciones/Acuerdo%20117-2014.pdf>
- Tribunal Supremo Electoral. (2014c). *Acuerdo 294-2014*. Obtenido de <http://tse.org.gt/images/Acuerdos-Sanciones/acuerdo294-2014.pdf>
- Villa García, R. (Enero-junio de 2013). Violencia en Democracia: Las elecciones republicanas en perspectiva comparada. *Historia y Política* (29), 247-267.



Guatemala: medios, periodistas y elecciones

Estudio sobre el comportamiento de
los medios de comunicación social
en el proceso electoral de 2015

Carlos Arrazola González*

* El periodista Miguel González Moraga participó en la investigación realizada para este informe.

Contenido

Guatemala: medios, periodistas y elecciones

(Estudio sobre el comportamiento de los medios de comunicación social en el proceso electoral de 2015)	351
1. Introducción.....	351
2. La lógica de los medios de comunicación: una aproximación teórica y práctica	352
3. Las noticias desde dentro: la percepción de los productores de información.....	357
3.1 Desde los reporteros	357
3.2 Desde los directores	361
4. Desde las audiencias.....	363
5. El comportamiento de los medios en las elecciones 2015	364
5.1 La falta de fuentes.....	365
5.2 Los infomerciales	365
6. Las encuestas electorales: frecuencia, contenido, calidad técnica y forma de difusión	367
6.1 Las encuestas del proceso electoral 2015.....	369
7. La (in)visibilización en medios de agendas y candidaturas de mujeres e indígenas	373
7.1 Escasa representación	374
7.2 La exclusión en los medios	375
7.3 Testimonios de la exclusión.....	376
8. Influencia de las redes sociales en la crisis política y el proceso electoral de 2015.....	377
8.1 Las redes y las elecciones 2015	378
8.2 Los “hashtags” movilizadores.....	379
8.3 Uso de nuevas tecnologías	380
9. El fenómeno Jimmy.....	381
10. Medios, propaganda y reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos	384

11. Conclusiones	386
12. Recomendaciones	388
Bibliografía	389

Gráficas

Gráfica 1. Tipo de medio en el que trabajaba durante la campaña 2015.....	358
Gráfica 2. ¿Su medio apoyó a algún candidato?	359
Gráfica 3. ¿A qué candidato?	359
Gráfica 4. Influencia de las encuestas sobre el trabajo de los periodistas....	360
Gráfico 5. ¿Qué alteró el proceso electoral...?	360
Gráfico 6. Las audiencias respecto a la información de los medios	361
Gráfico 7. ¿A través de qué medio de comunicación se informa sobre lo que ocurre en el país?	363
Gráfica 8. ¿Cuál fue la principal fuente de noticias que usted utilizó para enterarse sobre el proceso electoral de 2015?	366
Gráfica 9. ¿Confía usted en las encuestas de intención de voto que publican los medios de comunicación?	368

Guatemala: medios, periodistas y elecciones

Estudio sobre el comportamiento de los medios de comunicación social en el proceso electoral de 2015

Carlos Arrazola González

1. Introducción

El año 2015 estuvo marcado por hechos trascendentales en la vida política de Guatemala. Motivados por las investigaciones que la Fiscalía General y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) realizaban en contra de las mafias que se habían apoderado del Estado, miles de ciudadanos se volcaron a las calles para exigir el fin de la corrupción y la impunidad, y para promover cambios en el sistema político-electoral del país. En ese contexto de efervescencia política, aderezado por la caída a pedazos del gobierno del Partido Patriota (PP) por la supuesta participación de sus principales dirigentes (altos funcionarios de Gobierno) en hechos delictivos, fueron convocadas las elecciones generales para el período 2016-2020, las cuales se produjeron en un contexto político y social atípico, y que dieron como resultado la elección de un candidato que al inicio del proceso era desconocido para la mayoría de los electores. Los medios de comunicación y los periodistas desempeñaron un papel protagónico en esa coyuntura política *sui generis*. Enfrentaron la disyuntiva de informar de manera neutral sobre los acontecimientos que influían en el proceso electoral y entregaban a sus audiencias información de calidad, balanceada y éticamente procesada, o privilegiaban los intereses económicos y políticos propios y de sus anunciantes y/o círculos de influencia.

En este informe se analiza el comportamiento de los medios de comunicación durante el proceso electoral 2015, y en base a evidencias empíricas se identifica las principales tendencias informativas y de contenidos, los posicionamientos políticos, técnicos y éticos de los periodistas, la percepción de los ciudadanos respecto a las informaciones que reciben, y la influencia que las encuestas electorales difundidas en los medios ejercer sobre los electores. También se analiza cómo los medios dejan fuera de sus agendas informativas, a los grupos mayoritarios de la sociedad: indígenas, mujeres y jóvenes, en relación a sus intereses, propuestas y acciones políticas y electorales. Además, se incluyen aportes para la discusión sobre la influencia de

las redes sociales y las tecnologías de la información en la crisis política y el proceso electoral de 2015, así como elementos generales para comprender el denominado “fenómeno Jimmy” (las causas del triunfo electoral de Jimmy Morales Cabrera).

Este informe se basa en análisis bibliográfico especializado, encuestas a periodistas en activo que participaron en la cobertura de la crisis política y proceso electoral de 2015; entrevistas con directores de medios de comunicación, líderes políticos y sectoriales; informes de observación de medios de comunicación sobre la cobertura del proceso electoral; y una encuesta nacional de opinión pública realizada en julio de 2016 por la firma Borge & Asociados, para el NDI.

2. La lógica de los medios de comunicación: una aproximación teórica y práctica

La democracia es un gobierno de opinión. “Un gobernar fundado en la opinión”, en palabras de (Sartori, 2003, pág. 87). Las elecciones, por lo tanto, son la manifestación de las voluntades (opiniones) individuales de los gobernados. El sufragio, según esa premisa, es la expresión de la opinión de los electores respecto a quién, de manera individual, desean que les gobierne, y su resultado final es la suma de las opiniones de los ciudadanos. Por lo tanto, colige el autor, las elecciones son un medio cuyo fin es establecer un “gobierno de opinión”, “un gobernar que ampliamente responde y corresponde a la opinión pública”. Por opinión pública nos referimos a las opiniones de los ciudadanos respecto a los asuntos de interés público, las decisiones que sobre los intereses colectivos se discuten y asumen en los ámbitos del Estado. Es decir, lo público como sujeto y como objeto de la expresión.

De acuerdo con Sartori (2003), “el nexo entre opinión pública y democracia es constitutivo: la primera es el fundamento sustantivo y operativo de la segunda” (p. 93). Para que la democracia sea tal, se requiere de condiciones mínimas para que el proceso de elección de los gobernantes sea libre –que los ciudadanos ejerzan su derecho al sufragio sin ningún tipo de presión– y que la opinión pública, que se gesta y articula en los medios de comunicación masivos, en la prensa, se forme en un ambiente de absoluta libertad –sin censuras, coacciones o presiones de grupos de poder interesados–, lo cual implica pleno respeto a los derechos humanos, en particular, a la libre emisión del pensamiento, libre ejercicio de la prensa y libre derecho a informar y ser informado.

Pero la naturaleza heterogénea de la opinión pública, ese “conjunto de estados mentales” amorfos y disímiles al que se refiere Sartori, impide la manifestación masiva de estas, y su influencia en los asuntos públicos. En las sociedades democráticas, los medios de comunicación desempeñan un papel catalizador de la opinión pública, no como la expresión de la suma de opiniones individuales de los ciudadanos, sino como

la manifestación de las opiniones de los grupos, sectores, gremios, partidos políticos e instituciones que coinciden en intereses e ideología, con claras intenciones de persuadir a los ciudadanos respecto a sus posiciones. Lo que se difunde en los medios, pues, no es opinión pública sino opinión publicada (Cardona, 2009).

Como señala García (2001):

desde este punto de vista se destaca la relación del concepto ‘opinión pública’ con la acción de dar publicidad, ‘publicar’, los asuntos públicos en algún soporte que permita mediar entre las élites y los ciudadanos. Por tanto, la función de la prensa y los otros medios de comunicación está en el centro del interés de este acercamiento a la opinión pública en cuanto opinión publicada. (p. 19)

Los líderes de opinión, como portavoces de los intereses de esos grupos, y los periodistas, como mediadores entre la realidad concreta y la sociedad, que recogen, procesan y publican la información, son los responsables de formar y conducir los procesos de opinión pública (y publicada), al proporcionar a los ciudadanos las informaciones que estos utilizan para formar sus propios criterios y opiniones. En la democracia, el público se forma una opinión propia de la cosa pública a partir de la influencia de las opiniones de pequeños núcleos interesados difundidas por los medios de comunicación (Sartori, 2003).

Los medios de comunicación, como estadios en los que se forma y difunde la opinión pública, son parte fundamental de la democracia. Son la principal fuente de información de los ciudadanos respecto a los asuntos de interés público, pero también son entes dinámicos con intereses propios (Castells, 2009). Por un lado, los medios de comunicación desempeñan un doble rol en la estructura socioeconómica de la sociedad: son empresas que generan riqueza para sus propietarios, y a la vez son medios de cohesión social indispensables –junto a otras instituciones como la iglesia y la escuela– para mantener el *statu quo*. De ahí que los medios promuevan y defiendan determinados intereses económicos –propios y de sus anunciantes–, e ideológicos y políticos –de grupos, partidos, sectores– afines a los de sus directivos y propietarios.

Desde finales del siglo pasado, los medios individuales pasaron a formar parte de corporaciones mediáticas multimedia –monopolios y oligopolios, según el caso– que dominan, no solo el mercado de la publicidad –principal fuente de ingresos de los medios–, sino que también definen la agenda informativa –lo que la gente debe saber y sobre lo que debe hablar, analizar, razonar–, inculcando los valores ideológicos del sistema (McCombs, 2006).

Los medios, según Del Rey (1996) “informan, pero también orientan, con la opinión que elaboran a propósito de los hechos significativos de la actualidad política y económica” (p. 326). Y no solo informan y orientan, sino que median, y esa mediación se produce entre: la actualidad y la sociedad, que asume el rol de receptora de los

mensajes de los medios de comunicación; los hechos y los valores; los actores del subsistema político –candidatos y partidos– y el ambiente social global.

De manera perversa se ha generado una relación de codependencia entre el sistema político y las corporaciones mediáticas para satisfacer los intereses políticos y económicos de ambos. Por un lado, los políticos acceden al poder formal del Estado – para administrar sus recursos e impulsar su ideario ideológico– con el apoyo de los medios de comunicación que sirven de plataforma para la transmisión de su campaña electoral –propaganda–, así como en el manejo y dosificación de la información que transmiten en los espacios informativos. Por el otro lado, las corporaciones mediáticas se ven favorecidas con legislación favorable a sus intereses, privilegios fiscales y exclusividad comercial, de parte de los políticos a los que antes han favorecido para alcanzar el poder. El grupo Albavisión, propietario de los canales de televisión abierta de Guatemala y de una poderosa cadena de radioemisoras, es un claro ejemplo de esa relación, en la que concede tratamiento preferencial a políticos y partidos, a cambio de pauta publicitaria y favoritismo.

En medio de ese círculo vicioso, los políticos y los empresarios de los medios se saben y reconocen a sí mismos como necesarios los unos de los otros para alcanzar sus objetivos, al menos mientras se encuentren en los espacios y posiciones de influencia.

De esa manera se puede comprender las menciones y apareamiento de los políticos en los medios de comunicación, a partir de los resultados de las encuestas que miden las preferencias electorales de los ciudadanos. La cobertura a sus campañas, se basa en una sencilla ecuación: a mayor preferencia electoral, mayor cobertura periódica; a menor preferencia, menor cobertura. Mayor preferencia significa, en términos concretos, mayor posibilidad de alcanzar el poder; y menor preferencia, menor influencia política real, menor interés, menor valor.

Es decir, quienes no representen réditos a los medios, no tienen cabida en sus coberturas. Los directores (Font, 2016) de los medios lo explican de una manera más elegante: la cantidad de información que sobre uno u otro político/candidato se publica en los medios, se corresponde con las preferencias de los electores las cuales se reflejan en los resultados de las encuestas electorales (entendidos como estudios demoscópicos cuantitativos, realizados con metodologías estadísticas, por expertos en análisis y medición de la opinión pública, para medir las percepciones y preferencias electorales de los ciudadanos). Ello contiene un contrasentido en sí mismo: si los candidatos/partidos/líderes pequeños, sus propuestas o ideologías no son aceptados por la sociedad, no es responsabilidad de los medios que les niegan el espacio para difundir y debatir, sino de ellos que carecen de carisma y liderazgo, y no son capaces de convencer a los electores, lo que sin tener recursos y acceso a los medios, es poco posible.

El análisis de medios suele concentrarse en la parte informativa, para determinar las tendencias de estos respecto a tal o cual candidato o partido. Para ello se utilizan

diversas metodologías de medición cuantitativa (cantidad de menciones/apariciones, tiempo), y cualitativas (posición, discurso). También se analiza el medio de comunicación en sí mismo: posición ideológica, propietarios, referencias históricas, posicionamientos, para identificar sus tendencias.

Se han hecho ejercicios para dibujar el perfil de los periodistas encargados de recoger, procesar y publicar las informaciones (Berganza, 2008), pero poco se ha analizado el perfil de los líderes de opinión. Cada vez más, los grupos urbanos con mayores niveles de educación e ingresos, forman sus opiniones y criterios políticos a partir de las opiniones de sus opinadores favoritos. Son estos, las personas que los medios eligen para participar en los espacios específicos de opinión (escribir columnas en los diarios, o exponer, analizar y discutir sus opiniones en la radio y la televisión), con quienes encuentran coincidencias subjetivas como el tono de su voz, su forma de vestir, sus apellidos, o más objetivas, como sus fundamentos ideológicos, posturas políticas, argumentos. Hasta ahora, nada o poco se ha analizado en Guatemala sobre el perfil de los líderes de opinión. De manera empírica, se observa cierto nivel de balance ideológico entre los líderes de opinión de los medios guatemaltecos, pero se desconocen detalles sobre preferencia en las audiencias, seguidores, impacto. Se echa de menos un estudio específico sobre líderes de opinión, su composición y representación en los medios guatemaltecos, para contar con evidencia empírica que sirva para sustentar análisis más detallados.

En todo caso, como apunta García (2001):

no puede decirse que la opinión publicada en los medios de comunicación sea una representación fiable de la opinión pública (porque) el carácter unidireccional de los medios y los intereses político-económicos que mueven a las empresas mediáticas, entre otros factores, convierten a la opinión publicada en una visión parcial e incompleta del entorno social. (p. 684)

Siguiendo la teoría de Stuart Hall sobre la codificación y decodificación de los mensajes publicados en los medios por los periodistas y los líderes de opinión, queda clara la idea de que las audiencias no reciben tal cual los mensajes, sin que los procesen y toman de ellos solo lo que les conviene, interesa o creen, de acuerdo a sus particulares intereses, creencias, principios e ideologías. En ese sentido, se afirma que los individuos sociales son críticos de las informaciones difundidas por los medios, no creen ni confían a ciegas en lo que estos dicen, sin importar sus niveles educativos y culturales. Sin embargo, el nivel de criticidad y suspicacia respecto a la información procesada, mediada y manipulada por los medios es mayor en los ciudadanos con niveles de educación más altos (Hall, 2010).

Por otro lado, es importante subrayar que los medios de comunicación en Guatemala no son homogéneos. Aunque les unen intereses similares en materia económica/financiera, mantienen diferencias de fondo en lo político. La televisión abierta, por su

naturaleza monopólica, es adversa a medios escritos y televisión por cable, por ejemplo; las radios, corporativas o individuales, responden a diferentes intereses políticos, al igual que los medios digitales nativos que responden a modelos de negocio novedosos.

Partimos de la premisa de que el poder de los medios sobre las masas no es absoluto. Informan de acuerdo a intereses particulares, mas no siempre los mensajes informativos cumplen con su cometido. Los ciudadanos, receptores de informaciones, decodifican los mensajes de acuerdo a su nivel educativo y cultura, posición ideológica y situación específica. La palabra de la prensa, no es, como equivocadamente se cree, la última palabra en materia política. Es una guía, una pauta, una interesada versión de la realidad, pero no un todo indiscutible.

En Guatemala, los estudios realizados por Berganza (2004), han demostrado que la principal fuente de información política de los ciudadanos son los medios de comunicación, y que el nivel de aprecio y la credibilidad que las personas les guardan “hace que los medios sean un elemento crucial para la formación del ambiente público mediato e inmediato”. Es decir, que la televisión, la radio, los medios escritos y los digitales, en ese orden de importancia por sus niveles de influencia, son las fuentes primarias de donde los ciudadanos se informan sobre los aspectos públicos de relevancia para sus intereses, de la política y de los procesos electorales. Son los medios (y no los partidos políticos) los principales difusores de los planes de trabajo propuestos por los partidos, sus preceptos ideológicos, los perfiles de las y los candidatos, las ofertas electorales, en sus espacios noticiosos. Son también los medios (y no las autoridades electorales) los principales difusores de la información detallada sobre los procesos electorales; los entretelones, los problemas, los ajustes y desajustes. De ahí que Berganza concluye que “los medios tienen un gran poder para influenciar las percepciones de los guatemaltecos acerca del sistema político, y por lo tanto, una gran responsabilidad como actores políticos con la que cumplen de manera parcial”.

De la misma manera, Castells (2009) sostiene que la gente toma sus decisiones políticas “a partir de las imágenes y la información, que, en su mayor parte, se procesan en los medios de comunicación e Internet” (p. 299). Sin embargo, como hemos dicho, ello no implica que los receptores acepten esas informaciones como verdades absolutas. Para entender y comprender los procesos de mediación de los periodistas, los medios y los opinadores, es indispensable analizar desde adentro las dinámicas que rigen las coberturas periodísticas de los procesos electorales, así como la lógica de las corporaciones mediáticas en la jerarquización de la información, los estudios demoscópicos que sirven de guía y orientación para la definición de la agenda mediática, y las percepciones de las minorías –jóvenes, mujeres, indígenas– respecto a cómo se ven reflejados en los medios.

En el marco del proceso electoral de Guatemala durante 2015, y las repercusiones que tuvo en este la crisis política institucional que se registró de manera paralela a partir de las investigaciones de corrupción que devinieron en la caída y

procesamiento judicial del presidente Otto Pérez Molina, la vicepresidenta Roxana Baldetti Elías, y decenas de funcionarios de su gobierno, en este ensayo se analizan estos procesos, desde dentro y desde fuera de los medios de comunicación. A partir de evidencias empíricas (entrevistas, encuestas, análisis hemerográfico y monitoreo de medios), se describen las percepciones de los productores de la información periodística (reporteros, editores y directores de medios); se analiza, desde una perspectiva cuantitativa, las posiciones de los medios objeto de estudio respecto a los partidos y candidatos participantes en la contienda, con base en análisis de las piezas informativas; el manejo e influencia de las encuestas electorales publicadas en los medios informativas; la inclusión (o exclusión) de las agendas políticas y candidaturas de las mujeres, los jóvenes y los indígenas; el protagonismo de las redes sociales en las luchas ciudadanas y el proceso electoral; las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en lo que se refiere a los medios de comunicación, propaganda y campañas electorales.

3. Las noticias desde dentro: la percepción de los productores de información

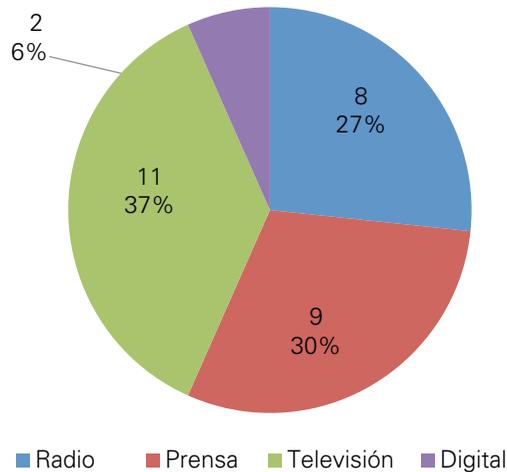
3.1 Desde los reporteros

Kovach y Rosenstiel (2012) señalan que el principal y más importante propósito del periodismo “es otorgarle a los ciudadanos la información que necesitan para ser libres y gobernarse a sí mismos” (p. 24). Para hacer posible esa premisa, los autores proponen la adopción y puesta en práctica por parte de los periodistas, de nueve elementos fundamentales: obligación con la verdad, lealtad con su público, verificación, independencia con respecto a sus fuentes, control independiente del poder, apertura a la crítica y el comentario, relevancia de la información, exhaustividad en la investigación, y respeto a la conciencia individual. En cualquier sistema democrático, este debe ser el marco referencial mínimo en el que la prensa (pública o privada) y los periodistas deben actuar.

En Guatemala, diversos factores endógenos de los medios de comunicación, debilitan el cumplimiento de esos principios. Una encuesta realizada a 30 periodistas de diversos medios del país, para efectos de esta investigación, arroja luces al respecto. En su gran mayoría, los responsables de recoger, procesar y publicar la información política en la prensa nacional, son periodistas jóvenes, con nula o poca experiencia en temas políticos y procesos electorales, y con formación universitaria incompleta. El tipo de medio para el que trabajan se muestra en la gráfica 1. El 67% de los encuestados tiene entre 23 y 33 años de edad; el 53% es hombre; la cobertura del proceso electoral de 2015 fue la primera experiencia de este tipo para el 40%,

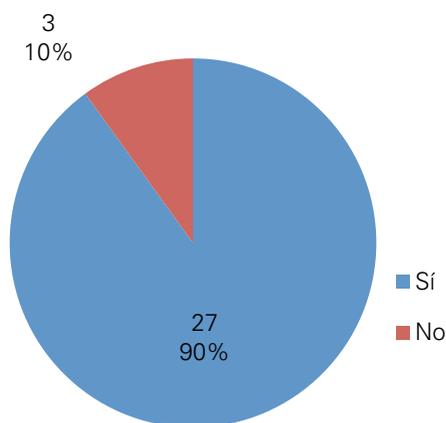
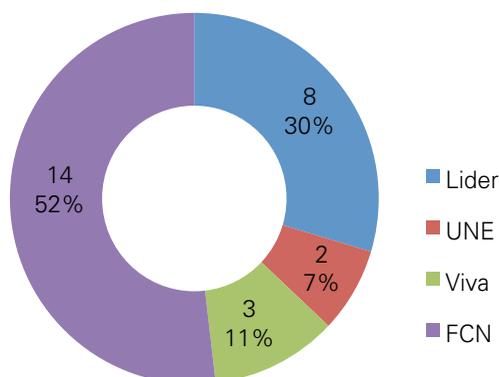
y la segunda para el 33%, que aseguró haber participado en el proceso de 2011; y de la totalidad de los encuestados, solo el 9% dijo haber concluido estudios universitarios, contra un mayoritario 62% que aseguró haberlos “iniciado”, sin precisar el nivel alcanzado.

Gráfica 1. Tipo de medio en el que trabajaba durante la campaña 2015



Fuente: Encuesta a periodistas. NDI. Julio 2016.

El 60% de los reporteros considera “buena”, y el 17% “regular”, la experiencia personal/profesional vivida durante la cobertura de las elecciones, a pesar de las vicisitudes, obstáculos profesionales y dilemas éticos que reconocieron haber enfrentado durante el proceso. Solo el 23%, la consideró “mala”. La anotación es importante porque el 80% de los periodistas calificó de “parcial” la cobertura del medio de comunicación para el que trabajó durante los comicios; y el 90% admitió que su medio apoyó a alguno de los candidatos o partidos de la contienda. De estos, la mitad dijo que su medio apoyó al candidato del partido Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación); una tercera parte, al partido Libertad Democrática Renovada (Lider); tres, al partido Visión con Valores (Viva); y los dos restantes, al partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), como se aprecia en las gráficas 2 y 3.

Gráfica 2. ¿Su medio apoyó a algún candidato?**Gráfica 3. ¿A qué candidato?**

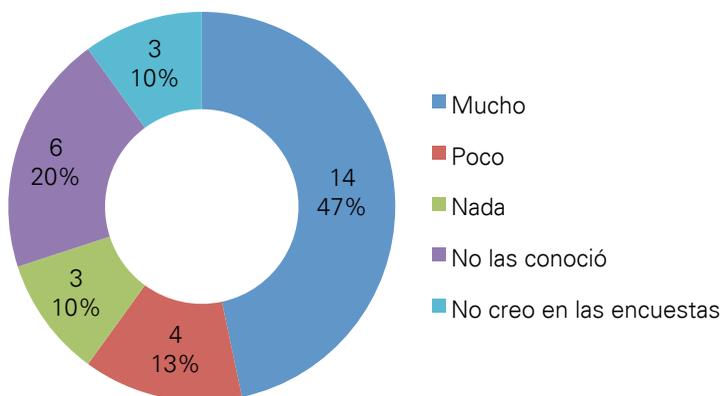
Fuente: Encuesta a periodistas. NDI. Julio 2016.

La agenda mediática, es decir, los temas y enfoques de las informaciones publicadas durante la campaña, en su mayoría fueron orientados y ordenados, desde las oficinas de los propietarios y directores de los medios. El 63% de los periodistas reconoció que la agenda les fue impuesta por propietarios, directores y editores; el 27% aseguró que sus propuestas fueron apoyadas y respetadas por sus superiores; y el 10% señaló que la agenda fue diseñada en conjunto entre todos los integrantes de la sala de redacción. A pesar de que los dos últimos datos pudieran considerarse como alentadores, el 40% dijo que sus notas fueron manipuladas por sus editores y directores, el 37% denunció censura de parte del medio, y el 13% aseguró que le obligaron a favorecer a determinado candidato o partido en sus coberturas informativas.

Respecto a los elementos externos a los medios, la mayoría de los periodistas encuestados observaron elementos que alteraron el proceso electoral 2015, respecto a los procesos anteriores. El 60% señaló que la “coyuntura política”, marcada por la crisis institucional que vivió el país durante ese año, diferenció las elecciones de 2015 con las de 2011; para el 23%, la cobertura mediática de ese proceso fue diferente a la de 2011; la principal diferencia, señaló el 17%, fue la influencia que las encuestas electorales marcaron los comicios de 2015 respecto a los de 2011.

En cuanto a los estudios demoscópicos, el 47% de los reporteros reconoció que las encuestas electorales influyeron en su trabajo periodístico; frente a un 20% que aseguró no haberlas conocido, un 13% que dijo haber sido “poco” influenciado, un 10% que sostuvo “no creer” en ellas, y un 10% que rechazó cualquier tipo de influencia, lo que se puede apreciar en la gráfica 4. Algo similar ocurre con las redes sociales, sobre las que el 57% de los encuestados aseguró que las informaciones que se transmiten por medio de estas no influyen en su trabajo; y el 30% la consideró “poco serias”. Solo un 13% aceptó la influencia de las redes en su desempeño periodístico.

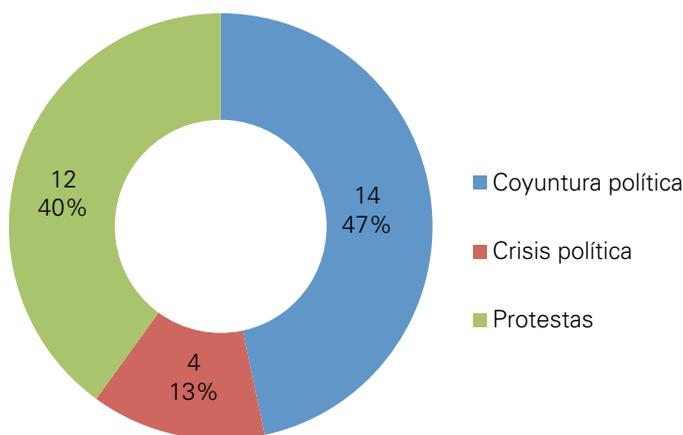
Gráfica 4. Influencia de las encuestas sobre el trabajo de los periodistas



Fuente: Encuesta a periodistas. NDI. Julio 2016

La “situación” política registrada en 2015 fue percibida por los reporteros como un fenómeno que alteró el proceso electoral, aunque la misma fue identificada indistintamente como “coyuntura política”, “crisis política” y “protestas ciudadanas”, tal y como se aprecia en la gráfica 5 . En ese contexto, aunque los candidatos (37%) a cargos de elección popular, los partidos políticos (17%), y el Tribunal Supremo Electoral (7%), fueron identificados como protagonistas del proceso electoral, los periodistas también incluyeron en esa categoría a las protestas ciudadanas (23%), y a la CICIG y el MP (17%) con el mismo rol dentro del proceso.

Gráfico 5. ¿Qué alteró el proceso electoral...?



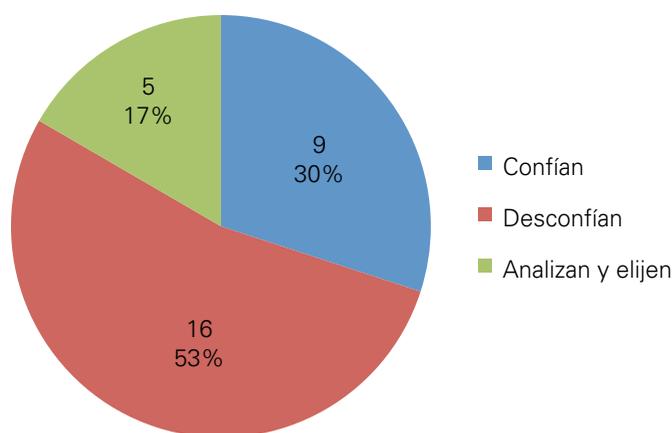
Fuente: Encuesta a periodistas. NDI. Julio 2016.

El Tribunal Supremo Electoral (TSE) fue mal calificado como fuente de información por parte de los reporteros. El 57% dijo que las autoridades y empleados del TSE

obstruyeron el trabajo de la prensa; el 23% señaló que actuaron de manera interesada; el 17% lo percibieron de manera colaborativa; y solo el 3% lo calificó de profesional. Los partidos (70%) y los candidatos (63%), fueron calificados como fuentes interesadas, y las organizaciones sociales (63%) como fuentes colaborativas con los reporteros.

Vistos frente al espejo de sus audiencias, las percepciones de los periodistas son críticas sobre el trabajo que realizan. La mayoría cree que la gente “desconfía” de las informaciones que publican sus medios; una tercera parte piensa la gente “confía” en lo que dice la prensa; y el resto señala que las audiencias “analizan” las informaciones y “elijen” de estas los elementos que consideran importantes, como puede apreciarse en la gráfica 6.

Gráfico 6. Las audiencias respecto a la información de los medios



Fuente: Encuesta a periodistas. NDI. Julio 2016.

3.2 Desde los directores

Los directores de los medios de comunicación son los responsables de diseñar, orientar y dirigir la agenda informativa de las salas de redacción. El resultado del trabajo colectivo de los periodistas responde a las líneas editoriales que los directores (que a su vez responden a las directrices de los propietarios) han definido y ordenado. Cuatro directores de medios guatemaltecos, entrevistados para esta investigación, dan luces para entender el comportamiento de los medios de cara al proceso electoral, al explicar sus percepciones sobre cómo conciben el periodismo político en el país.

El proceso electoral de 2015, desde todas las perspectivas de análisis, pero principalmente desde los medios de comunicación, es considerado por los directores como “atípico”, “anormal”, “revelador” y “punto de partida” para discutir las reformas al sistema político. Font (2016) asegura que en sus 28 años de experiencia profesional, esta es la primera vez que una disputa por la Presidencia de la República se

realiza “en medio de un ambiente tan crispado”, dentro de un contexto en el que actores externos (como la CICIG y la Embajada de EE.UU.) fueron “protagonistas determinantes” en el ánimo de los electores, mucho más que los partidos políticos y los candidatos. “Las investigaciones de la CICIG y el Ministerio Público, combinadas con las manifestaciones sociales, rebasaron a los partidos políticos que se consideraban favoritos (Lider y UNE), y la influencia del embajador (Todd) Robinson, reconfiguraron el panorama electoral del año pasado”, señala Font, director de la revista *ContraPoder*, e influyente analista de Canal Antigua.

Respecto al comportamiento de los medios frente al proceso electoral y la crisis política, los directores coinciden en que la prensa guatemalteca en general no fue capaz de ofrecer informaciones y análisis lúcidos que permitieran a la ciudadanía orientarse en medio del caos. Más bien, indican, los medios fueron superados por los procesos y se limitaron a reaccionar ante los acontecimientos. Font indica que a su criterio, pocos fueron capaces de “entender los procesos, ofrecer informaciones contextualizadas y ricas en información y análisis diversos”. Por su parte, Dina Fernández (2016) directora del portal de noticias Soy502, cree “aunque no sea la regla en los medios” de comunicación guatemaltecos, algunos aportaron “análisis agudo” en la interpretación de los novedosos fenómenos políticos de 2015, y otros cayeron en el “error” de promover consignas como “Guatemala ya cambió” al medir erróneamente los alcances del movimiento ciudadano, transmitiendo equivocadas sensaciones de triunfalismo. Sin embargo, agrega, el “refinamiento en el análisis comenzó en 2016” a nivel general dentro de la prensa guatemalteca. En ese mismo sentido, Salvatierra (2016), periodista con más de 25 años de ejercicio, y director del oficial *Diario de Centroamérica*, critica que la prensa en general “no tuvo el criterio de anticipar la evolución (del proceso), sino que se fue adaptando a las circunstancias” conforme los acontecimientos.

Los directores reconocen que los medios de comunicación, por su naturaleza empresarial, responden a intereses económicos y políticos, lo cual les hace dependientes de estos. Font y Fernández rechazan la existencia de una “independencia químicamente pura” en la prensa guatemalteca, pero, aseguran, existen evidentes esfuerzos en las salas de redacción por buscar balance, equilibrio, ética y profesionalidad metodológica en la práctica periodística. “Dichas prácticas tergiversan la deontología periodística y contradicen los discursos de independencia”, anota Salvatierra.

Respecto a los niveles de influencia real que los medios ejercen sobre las audiencias, los directores mantienen la idea de que esta es “real”, aunque matizan los niveles de la misma según las posiciones socioeconómicas, educativas y culturales de las audiencias. La influencia “es indudable”, asegura Fernández. De no serlo, “nadie gastaría un centavo en propaganda”.

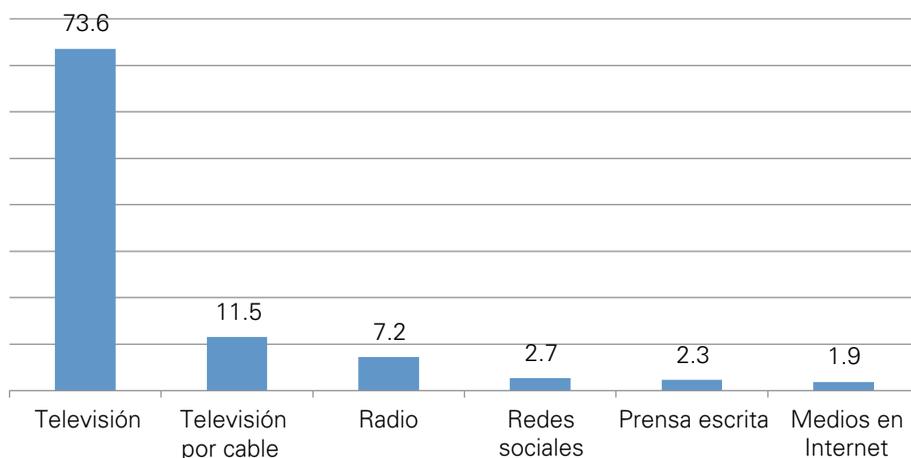
De los resultados de la encuesta se colige que, aunque algunos medios aceptan y apoyan las propuestas de sus reporteros y otros diseñan su agenda informativa en conjunto, la gran mayoría de periodistas guatemaltecos responsables de las coberturas

políticas, son jóvenes (menores de 35 años), con estudios universitarios inconclusos, y se encuentran de manos atadas ante los designios de los propietarios y directores de los medios de comunicación. Esto respalda la afirmación sobre que los medios responden a intereses políticos y económicos determinados, y que estos se anteponen a los intereses de los periodistas que recaban y procesan la información, y a las audiencias que requieren información veraz, balanceada y de calidad para tomar sus decisiones. Por otra parte, los directores de los medios asumen una postura crítica respecto al papel que la prensa guatemalteca desempeñó en la cobertura de la crisis política y el proceso electoral, al reconocer importantes deficiencias en las coberturas. Es importante destacar los esfuerzos que reporteros y directores hacen para elevar los niveles de profesionalización de la prensa, y el compromiso por cumplir con las expectativas de las audiencias, a pesar de las batallas que a diario libran en las salas de redacción para impedir que el trabajo periodístico que realizan se vea limitado por intereses ajenos a este.

4. Desde las audiencias

La principal fuente de información política de los guatemaltecos son los medios de comunicación tradicionales, principalmente la televisión. Una encuesta realizada a nivel nacional en julio de 2016, por la firma Borge & Asociados a petición del NDI, señala que casi tres cuartas partes de los ciudadanos se informa a través de la televisión abierta, le siguen en importancia la televisión por cable, la radio, las redes sociales, la prensa escrita y los medios difundidos por internet. La gráfica 7 ilustra los hallazgos a este respecto.

Gráfico 7. ¿A través de qué medio de comunicación se informa sobre lo que ocurre en el país?



Fuente: Encuesta Nacional Guatemala NDI. Borge & Asociados. Julio 2016.

Sin embargo, la credibilidad de los medios es cuestionada por las audiencias. Solo un 20.5% de los guatemaltecos confía “mucho” en los medios en los que se informa; contra un 70.5% que confía entre “poco” y “algo”. Esos datos se corresponden con la visión crítica que los periodistas tienen de sí mismos con respecto a la percepción que intuyen de las audiencias sobre el trabajo que realizan. Un 48.6% de los encuestados cree que los periodistas “dicen la verdad”, frente a un crítico 38.9% que pone en tela de juicio el trabajo de los reporteros y los califica de “mentirosos”; el restante 12.5% no se pronunció al respecto. Esa desconfianza se explica en los intereses que según los guatemaltecos consultados, mueven a los periodistas al momento informar. El 49.1% cree que los periodistas informan de acuerdo a los intereses de los medios donde trabajan; el 29.9%, señala que lo hacen según lo que los periodistas creen o entienden que son los intereses de los medios; y un 15.6%, según los intereses personales de los reporteros (5.4 de los entrevistados no respondió).

Sin embargo, en términos generales, los guatemaltecos aprueban el trabajo que realizan los medios y los periodistas. El 70.8% califica de “bueno” su desempeño; el 16.9% de “excelente”; el 10.6% de “malo”; y un escaso 1.2% de “pésimo” (1.6% no respondió). Además, el 64.6% admite que las noticias que transmiten los medios sobre los candidatos y partidos políticos, influyen en los electores al momento de votar, frente a un 22.6% que descarta tal influencia (12.8% no respondió).

De los resultados de la encuesta se colige una visión crítica y analítica de parte de los ciudadanos respecto a los medios de comunicación, principalmente en lo que se refiere a su credibilidad. Además, se evidencia que la televisión sigue siendo el medio de comunicación más poderoso del país debido a los niveles de penetración y aceptación de los ciudadanos.

5. El comportamiento de los medios en las elecciones 2015

Sin excepción alguna, todos los medios de comunicación de Guatemala se autodefinen como “objetivos” e “independientes”. No reconocen tener vínculos con partidos políticos, grupos empresariales u organizaciones que promueven determinadas ideologías. Sin embargo, los resultados del análisis de las informaciones publicadas, muestran claras señales de incoherencia entre el discurso editorial y la práctica periodística. A lo largo de 2015, la Asociación Doses, como parte del Mirador Electoral, realizó un minucioso trabajo de observación y análisis de las publicaciones que sobre el proceso electoral realizaron 24 medios de comunicación de Guatemala.

El informe final del estudio, elaborado por Gustavo Berganza, director de dicha Asociación, sostiene que los medios informativos se han convertido en “la plataforma fundamental por la que se dan a conocer candidatos y propuestas electorales” debido a que los partidos políticos han perdido su carácter de agrupaciones de masas. Esa posición

en el cuadrante político, confiere a los medios y a los periodistas especial importancia e interés de parte de los partidos y los candidatos, que buscan influir en las agendas informativas para obtener una prensa favorable a sus causas electorales. El estudio analizó 18,187 notas publicadas en los medios señalados durante el período electoral 2015 (14 de mayo a 28 de octubre), así como las menciones que en estas se hicieron de los candidatos y partidos, y la intencionalidad de las notas (neutra, negativa o positiva) de acuerdo a las fuentes de información citadas por los periodistas.

De este informe destacan dos elementos que ilustran el comportamiento de los medios de comunicación en el proceso electoral 2015, los cuales pasan por la calidad de la información y la ética en el ejercicio del periodismo: la ausencia de las fuentes y los infomerciales.

5.1 La falta de fuentes

El estudio identificó 1,499 notas sobre la cobertura electoral que carecían de fuente de información. El 39% de estas fueron publicadas en medios impresos, el 32% en noticieros de televisión, el 15% en noticieros de radio, el 12% en portales de internet, y el 2% en semanarios. “Por descuido o por deficiencias de formación”, señala Berganza (2015), los medios analizados incurrieron en gran medida a la “imperdonable falla” periodística de publicar informaciones sin fuente, lo cual “debilita la veracidad de la información, porque no se sabe ni puede inferirse su procedencia, ni mucho menos comprobarla”.

Las fuentes de información son fundamentales en el periodismo. Son la esencia de la credibilidad de los periodistas y de los medios ante los ojos de las audiencias. Una nota sin fuente puede ser interpretada como sesgo a favor o en contra del acto o tema al que alude y pone en tela de juicio la imparcialidad del medio y evidencia el descuido ético y la pobreza técnica de quien la elabora y de quien la edita (Berganza, 2015).

5.2 Los infomerciales

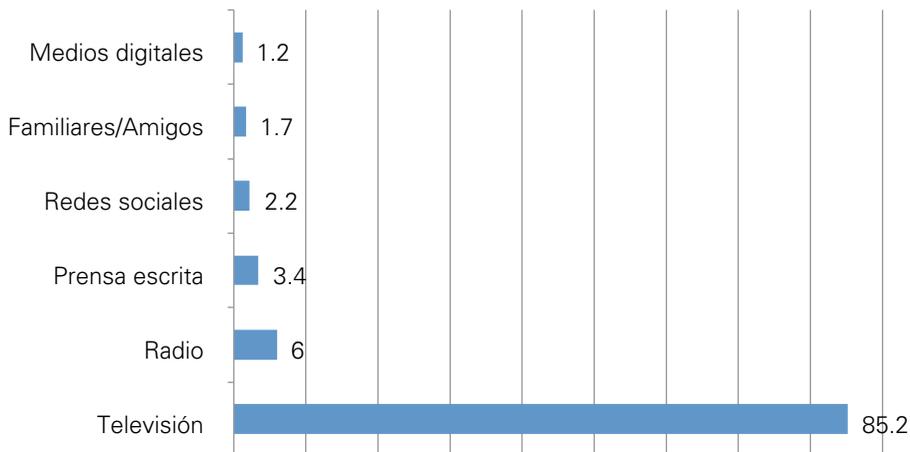
Berganza define los infomerciales como “propaganda disfrazada de información”, que en la mayoría de los casos es producida por los equipos de comunicación de los candidatos o partidos políticos, y que es difundida en los espacios informativos de los medios de comunicación, con las mismas características de las noticias. “A pesar de tener un carácter propagandístico, se inserta en el flujo normal de la información y el presentador la introduce como una información más dentro de la agenda noticiosa de ese día y emisión”. Se trata de mensajes informativos con “tono elogioso, propagandístico” que carecen de contraste y equilibrio.

Los medios que difunden infomerciales, en su gran mayoría noticieros de radio y televisión, de manera formal no reconocen esa práctica ni reportan ingresos por ello en sus contabilidades. Según Berganza “se presume que son una cortesía del medio que los difunde, hacia el candidato o candidatos que los reciben”, lo cual evidencia parcialidad, simpatía e interés del medio.

De las 1,028 notas identificadas por Doses como infomerciales durante la campaña electoral 2015, la mayoría fueron difundidos por los medios del grupo Albavisión: 373 en Noti7; 312 en Telecentro 13; 305 en Tele Diario; y 28 en radio Sonora. En su orden, los candidatos más favorecidos con esas informaciones fueron Manuel Baldizón Méndez del partido Lider, con 280 infomerciales; Sandra Torres Casanova de la UNE, con 142; y Jimmy Morales Cabrera del FCN-Nación con 45.

Los resultados de la encuesta realizada por Borge & Asociados a solicitud de NDI, explican las razones por las cuales los políticos utilizan la televisión para difundir sus infomerciales. El estudio destacaba que la televisión fue la principal fuente de noticias sobre el proceso electoral de 2015, para el 85.2% de los guatemaltecos, como se muestra en la gráfica 8. Además, el 64.6% considera que las noticias que se transmiten en los medios (entre ellas los infomerciales) influyen en los electores al momento de votar.

Gráfica 8. ¿Cuál fue la principal fuente de noticias que usted utilizó para enterarse sobre el proceso electoral de 2015?



Fuente: Encuesta Nacional Guatemala NDI. Borge & Asociados. Julio 2016.

6. Las encuestas electorales: frecuencia, contenido, calidad técnica y forma de difusión

Según el Diccionario Electoral del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (Capel) (1989), las encuestas electorales son “un tipo de sondeo de opinión que pretende obtener información sobre cómo actuarán los ciudadanos en el momento de emitir su voto en una elección política de cualquier tipo”. Estos estudios solo reflejan el sentir de las personas en el momento en que son entrevistadas, y difícilmente podrían decir a quién votarían el día de una elección que habría de realizarse mucho tiempo después. Es básico tener en cuenta este elemento cuando se comparan los datos de una encuesta con los resultados de las elecciones. Cuanto más cercano al momento de la elección haya sido realizada la encuesta, más probable es que ambos resultados coincidan.

En Guatemala, las encuestas para medir el ánimo ciudadano en asuntos político-electorales comenzaron a ser contratadas por medios informativos a partir de 1999, año en que Alfonso Portillo Cabrera fue electo presidente de la República. Antes, los sondeos para conocer las preferencias o simpatías políticas estaban a cargo de centros de análisis o partidos políticos, quienes filtraban los resultados a la prensa con fines propagandísticos.

Conforme han transcurrido los años, las encuestas se han convertido en las “estrellas de la cobertura” electoral (Doses, 2007) por la gran difusión que les dan algunos medios de comunicación, las expectativas que generan entre los ciudadanos, y en otros medios que suelen replicarlas, así como por sus efectos persuasivos en los financistas de partidos y candidatos. Pero fundamentalmente, porque determinan la agenda informativa de los medios, que dedican mayores recursos, espacios y tiempos en la cobertura a los candidatos y partidos que encabezan esos estudios de opinión pública.

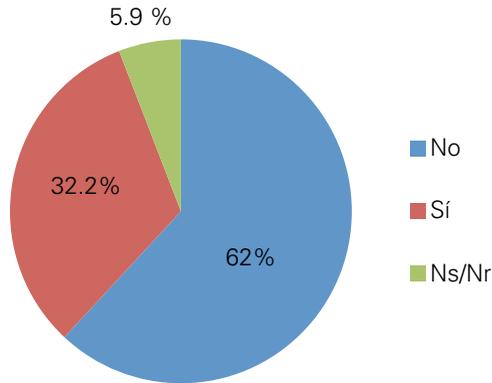
Contrario a lo que los políticos quieren creer (o pretenden hacer creer a sus seguidores y financistas) los electores no necesariamente votan a favor de quienes encabezan las encuestas. Estos instrumentos, más que como herramientas para ganar elecciones, son concebidos y utilizados por los expertos como instrumentos para obtener información que servirá para diseñar la estrategia para ganar las elecciones (Napolitan, 1986).

Un estudio realizado por la firma guatemalteca Aragón y Asociados a nivel nacional, publicado dentro del informe “Siete claves para el cambio” (Núñez V., 2008), señala que el 47% de las personas entrevistadas afirmaron que “las encuestas no le ayudaron nada a la hora de decidir por quién votar”, frente a un 19.9% que aseguró que sí le ayudaron mucho para tomar su decisión, y un 33.1% afirmó que le ayudaron en algo para decidir su voto.

La encuesta nacional realizada en julio de 2016 por Borge & Asociados a solicitud de NDI, ratifica esa afirmación. Aunque el 67.7% de los encuestados reconoció haberse

enterado de las encuestas de intención de voto publicadas por los medios de comunicación, el 77.9% aseguró que no las tomó en cuenta al momento de decidir su voto y el 62% dijo no confiar en ellas (ver gráfica 9).

Gráfica 9. ¿Confía usted en las encuestas de intención de voto que publican los medios de comunicación?



Fuente: Encuesta Nacional Guatemala NDI. Borge & Asociados. Julio 2016.

Como se indicó arriba, los medios guatemaltecos utilizan las encuestas electorales como indicadores para orientar la cobertura mediática. Font (2016), sostiene que al ser estos instrumentos una medición de las preferencias de los electores, al orientar su cobertura hacia los candidatos que encabezan estos estudios lo que la prensa hace es responder a los intereses de sus audiencias. Dina Fernández (2016) señala que los medios tienen espacios y recursos limitados para cubrir por igual a todos los candidatos, por lo que, el criterio editorial que predomina en la mayoría de medios es dar prioridad a los aspirantes que las encuestas vayan ubicando en las primeras posiciones.

Esos criterios editoriales afectan la democracia al dejar fuera de la cobertura mediática a los candidatos “pequeños”, aquellos que por falta de recursos financieros no pueden darse a conocer ante los electores, y que por lo tanto (por ser desconocidos) no podrán alcanzar posiciones de preferencia en las encuestas electorales. Esos candidatos, señala Fernández, “deben buscar formas alternas para cobrar relevancia” porque con la cantidad de candidatos a la Presidencia que suelen haber en Guatemala “es sencillamente imposible” para los medios de comunicación darle la misma cobertura informativa que a los “grandes”.

Salvatierra identifica “carencias” en las estrategias de comunicación política de los candidatos “pequeños” para lograr coberturas favorables de parte de los medios. Sin embargo, propone que por principio, más allá de las políticas editoriales de cada medio, para fortalecer la democracia se debe mantener el principio de igualdad para

todos los candidatos en las coberturas electorales, no con el objetivo de favorecer a los políticos sino para que los ciudadanos cuenten con suficientes insumos para tomar sus decisiones al momento de votar (2016).

6.1 Las encuestas del proceso electoral 2015

Durante el proceso de 2015, tres estudios serios recolectaron datos sobre las preferencias o simpatías electorales de los guatemaltecos. El realizado por las empresas encuestadoras Borge & Asociados, para los medios del Grupo A (conformado por el semanario *ContraPoder*, Canal Antigua y Diario Digital); el de la empresa Pro-Datos para el diario *Prensa Libre*; así como el realizado por la firma Noguera y Consultores, a solicitud del sector empresarial organizado, que solo fue divulgado y conocido en espacios reducidos.

Corporación de Noticias (diarios Siglo.21 y Al Día) realizó un sondeo a través de una aplicación móvil, sin respaldo de una metodología estadística ni una muestra representativa. Mientras que radio Sonora (miembro del grupo Albavisión) divulgó las encuestas de la empresa CID-Gallup, con sede en Costa Rica, en las que siempre apareció en primer lugar Manuel Baldizón, candidato presidencial del partido Lider. Esos estudios también fueron divulgados por el grupo de medios articulado alrededor de esa agrupación (*La Nación*, *Es Primicia TVN*, y *La Tribuna*, los que dejaron de funcionar en diciembre de 2015).

ContraPoder y Canal Antigua fueron los medios que comenzaron a publicar estudios de opinión en el año electoral. El primero, fechado el 13 de marzo de 2015, tituló: “Baldizón, Sinibaldi y Torres se mantienen / Estancada la competencia hacia la Presidencia de la República: los tres corredores que la encabezan no avanzan ni retroceden”.

En ese momento, las preferencias eran por Baldizón, de Lider, con un 40%. Le seguían Alejandro Sinibaldi, del PP, y Sandra Torres, de la UNE, con 18.1% y 13.1%, en su orden. Nueve políticos más, con entre el 3.4% y el 0.3% fueron nombrados en el estudio encargado a Borge & Asociados, consultora política e investigación social y de mercados creada en Costa Rica, con oficinas en ese país, Nicaragua y Guatemala.

El semanario (*ContraPoder*, 2015) decía,

A menos de dos meses para la convocatoria a Elecciones Generales, los aspirantes a la Presidencia conservan sus puestos. No hay despegues ni retrocesos relevantes. Cada uno se aferra a su lugar ante la imposibilidad de escalar. (...) Las cifras reflejan la misma tendencia del trimestre pasado.

Para la recolección de datos, del 22 de febrero al 1 de abril, Borge & Asociados utilizó una papeleta con los nombres y fotografías de 13 potenciales candidatos, donde no

se encontraba Jimmy Morales, del partido FCN-Nación. En todas sus entregas nunca faltó la ficha técnica con la población de estudio, el método, la cobertura, la técnica de recolección, el tamaño de la muestra, el margen de error y el nivel de confianza. A falta de explicaciones, las audiencias no siempre comprenden el significado de esos datos.

Resaltaba en esa encuesta que el partido favorito era Lider (41%), seguido del PP (18%) y la UNE (13%), además de que el expresidente Alfonso Portillo lograría el apoyo de seis de cada diez votantes si corría por un lugar en el Congreso. Portillo había regresado al país el 26 de febrero después de cumplir una sentencia en Estados Unidos de 36 meses por lavado de dinero.

Ocho semanas más tarde, el 4 de mayo, Prensa Libre divulgaba la encuesta que encomendó a Pro Datos la cual encabezaba Baldizón con 30.1%, mientras Torres y Sinibaldi empataban con 14.7%. La conclusión principal del medio, materializada en su portada, fue que “Habría segunda vuelta”. Hasta ese momento, había 13 aspirantes a la Presidencia de la República, de los cuales el medio solo midió ocho, entre quienes no estaban Jimmy Morales. Al igual que Grupo A, siempre incluyó una ficha técnica (Prensa Libre, 2015).

Días antes de que se presentara la encuesta, Sinibaldi había renunciado a la candidatura por el PP, pero no la descartaba con otro partido, consecuencia del desmantelamiento de la estructura criminal denominada La Línea, en cuya dirección se conocería más tarde estaban implicados Pérez Molina y Baldetti.

Durante cuatro días, Prensa Libre seccionó los principales resultados de su amplio estudio.

El 5 de junio, el Grupo A divulgó su segunda encuesta del año en donde resaltaron dos datos: la paridad entre quienes estaban a favor de la permanencia en el cargo de Pérez Molina (51%) y quienes lo adversaban (47%), además de la aparición en las preferencias de un candidato poco conocido: Jimmy Morales, en la tercera plaza, con el 10.4% de las preferencias, empatado estadísticamente con Sandra Torres (12.9%) y lejos de Manuel Baldizón (34.5%, 5.5% menos que la encuesta anterior). Morales fue calificado como “el candidato sorpresa” por ContraPoder (ContraPoder, 2015).

Ese mismo día, sin mayores precisiones metodológicas, la radio Sonora divulgaba una encuesta “realizada en mayo” por Cid Gallup. La encabezaba Baldizón, con 46%, seguido por Torres (13%) y Sinibaldi (8%). El mismo formato utilizó en 1 de julio, cuando divulgó otro nuevo estudio de Cid-Gallup, donde Baldizón subía un punto, Sinibaldi caía hasta el 4%, mientras Torres y Morales estaban prácticamente empatados, con 14% y 13%, en su orden. A finales de ese mes, el 29, Sonora divulgó un tercer estudio de esa empresa encuestadora: Baldizón bajaba al 44.1%, pero Morales comenzaba a escalar, con 19.8%, seguido por Torres, con 17.3%.

Una de las formas que usó Sonora para promover su “encuesta” fue a través de las redes sociales. En Twitter, por ejemplo, siempre destacaba imágenes en donde resaltaba Baldizón. “Poner una foto grande convierte la gráfica en un artículo de opinión”, comentaba en esa red social Juan Pablo Pira, matemático experto en encuestas y consultor de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asiés).

Por su parte, Corporación de Noticias reportaba el 17 de julio que Jimmy Morales tenía el 27.5% de las preferencias, Sandra Torres el 16% y Mario Estrada (Unión del Cambio Nacional) 10.6%, lo cual contradecía tendencias de otras encuestas. Entre 14 aspirantes, Baldizón aparecía en la sexta plaza, con 6.8%. Sobre esa forma de recolectar datos, Pira considera que “las encuestas por Internet también dan resultados complicados. Si se trata de encuestas de Facebook, la situación normalmente es la de una muestra de autoselección y esto da dificultades con respecto a la variedad de los informantes”.

El Grupo A dio a conocer su tercera encuesta el 7 de agosto. Baldizón y Torres estaban estancados (35.1% y 12.9%), mientras Morales comenzaba a subir (14.5%), se ubicaba en el segundo puesto y desplazaba a la presidenciable de la UNE. ContraPoder definió a Morales como “el candidato de los frustrados”. Explicaba que un 42.4% respondió a Borge & Asociados que votaría por él, aunque solo 4.2% lo haría por el partido que lo respaldaba, el FCN-Nación (ContraPoder, 2015).

Tres días más tarde, el 10 de agosto, Prensa Libre titulaba: “Baldizón a la baja / Morales y Torres, en pulso por entrar en segunda vuelta”. El candidato de Lider obtenía 24.9% de las simpatías, mientras los de FCN-Nación 16.2% y la UNE 14.7%, respectivamente. De otros 11 candidatos se reportaban menciones por entre el 0.3% y el 4.9%. El estudio resaltaba que crecía el rechazo contra Baldizón y Torres, mientras iban al alza las simpatías por Morales, en particular en los sectores socioeconómicos medios y altos. En una eventual segunda vuelta Baldizón superaría a Torres, pero caería con Morales, de acuerdo con Pro Datos (Prensa Libre, 2015).

Es importante destacar que la encuesta de Prensa Libre publicada por partes entre el 10 y el 13 de agosto, recoge las percepciones sobre la crisis política que entonces enfrentaba el país, y ofrece información de contexto para comprender los resultados de las mediciones sobre las preferencias electorales de los guatemaltecos. El estudio destaca un abrumador apoyo (87% de quienes dicen conocerla) hacia la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) por los casos de corrupción destapados en esos días, así como una pronunciada desconfianza hacia el resto de actores políticos. Solo 23% aprueba la labor de los partidos políticos de oposición, 15% aprueba los diputados, 15% al gobierno y 12% al presidente Otto Pérez Molina.

El 21 de agosto, ContraPoder y Canal Antigua divulgaron una nueva encuesta. En su portada el semanario resaltó: “En segunda vuelta: A dos puntos. En la carrera por la Presidencia, la encuesta de Borge & Asociados pronostica que en el balotaje, Jimmy

Morales está a punto de alcanzar a Manuel Baldizón”, con una composición fotográfica en la que aparecían cara a cara.

En sus páginas interiores, tituló: “Baldizón a la baja; Morales al alza”. Por primera vez utilizó el dato de cómo simpatizaban los votantes por área geográfica, dividió el país en centro, sur, norte, oriente y altiplano. Además, se resaltaba que en caso de una segunda vuelta entre Baldizón y Morales, la diferencia sería de dos puntos, lo cual arrojaba un empate virtual por el margen del error del sondeo (+/- 2.8%). En caso de que Torres y Morales pasaran al balotaje, el candidato de FCN-Nación ganaría la Presidencia con holgura (ContraPoder, 2015).

Destacó en ese ejemplar de ContraPoder que se le asignara una página a “La medición que siguen los empresarios”, en referencia al estudio de la firma del encuestador argentino Felipe Noguera, cuyos datos fueron recolectados entre el 8 y el 16 de agosto. Allí, Baldizón aparecía con el 26.1% de la intención de voto, seguido de Morales con 23.2% y más abajo, con el 15.4%, Torres. “Las mediciones de Noguera y Consultores son seguidas de cerca por decenas de empresarios nacionales”, resumía el medio.

Para el 3 de septiembre, la encuesta de Prensa Libre resaltaba: “Cerrada llegada a la meta” y resumía que “Si entre hoy y el alba del domingo no ocurre nada que cambie la tendencia del voto válido, Morales, del partido FCN-Nación sería primero, con 25% de los votos válidos; Baldizón, de Lider, segundo, con 22.9%, y Torres, de la UNE tercera, con 18.4%” (Prensa Libre, 2015).

Ese mismo día, en vallas colocadas en diversos puntos del país, el partido Lider insistía en que su candidato estaba en primer lugar, con el 46% de las preferencias, seguido de Torres y Morales, con el 19% y el 17%, respectivamente.

Al ser oficializados los resultados de las elecciones del domingo 6 de septiembre, Morales se alzaba con el primer lugar con 23.99% de los sufragios válidos, mientras en una reñida disputa voto a voto, Torres lograba desplazar a Baldizón, con 19.75% y 19.38%, respectivamente.

Para la segunda vuelta del 25 de octubre, Prensa Libre y Grupo A continuaron con sus encuestas. El 21 de octubre, el primero reportó: “FCN-Nación aventaja / Jimmy Morales 67.9% / Sandra Torres 32.1%” (Prensa Libre, 2015). Al día siguiente, Grupo A confirmaba la tendencia: el abanderado de FCN-Nación capitalizaba simpatías por 63.4%, mientras la de la UNE, 22.6%. “Jimmy se despega en la recta final. La Encuesta de Borge & Asociados revela una inclinación de voto a favor del candidato de FCN-Nación. Los votantes de Sandra Torres, en cambio, apenas aumentaron”, resumió en su portada. Llegado el día de las elecciones, la encuesta de medios que más se acercó a los resultados oficiales fue la de Prensa Libre: Morales fue electo Presidente de la República con el 67.44% de votos, y Torres obtuvo 32.56% (ContraPoder, 2015).

La falta de “certeza” en las encuestas no dejó de ser criticada en algunos sectores. A juicio de Berganza (2016) “la descripción que hicieron los medios (Prensa Libre y Grupo A) fue honesta y adecuada, pero su análisis no fue muy sofisticado”. A quienes señalan que los sondeos de opinión fallan, Pira (2015) les explica que “en algunos casos, no existe tal fallo sino una tendencia a leer las encuestas como un marcador de partido”.

El Defensor del Lector de ContraPoder, en una columna del 11 de junio, titulada “Son encuestas, no profecías”, salió al paso de quienes decían que las encuestas de ese medio habían sido diseñadas para favorecer a determinados candidatos y partidos. “(...) a esas personas se les debe recalcar que ningún resultado de cualquier sondeo está escrito en piedra, pues varía cuando se vuelve a preguntar” sobre el mismo asunto en días posteriores (González M., 2015).

Los políticos piensan que las encuestas influyen en la gente, pero la evidencia dice que no. Cuando están bien diseñadas, miden por quién simpatizan las personas; no les dicen por quién deben votar (Berganza, 2016). Debido a que no existen aún otras herramientas de medición que sustituyan a las encuestas, los políticos y los medios seguirán acudiendo a ellas para cada evento electoral. Sin embargo, de un uso conservador y juicioso de las encuestas depende que se mantenga su prestigio (Pira, 2015).

Fernández (2015) señala que la manipulación de los resultados de encuestas electorales para favorecer a algunos candidatos o perjudicar a otros, cuando ha ocurrido, proviene de “personas que tienen acceso al poder en los medios” y no de los directores o periodistas de estos. Además, destaca que las audiencias suelen confundirse cuando algunos medios publican en espacios pagados por candidatos o partidos políticos, resultados de encuestas que les favorecen, y que evidentemente son falsos o manipulados.

7. La (in)visibilización en medios de agendas y candidaturas de mujeres e indígenas

Guatemala es uno de los países más excluyentes del mundo. Mujeres, indígenas y jóvenes cuentan con limitados espacios en organismos de decisión, como el Congreso de la República, las corporaciones municipales, las cortes y los ministerios. Esto se evidencia al revisar los datos oficiales, analizar la cobertura que los medios desarrollan al respecto, y al escuchar las reflexiones de quienes han participado en la desigual lucha por cargos de elección popular.

Para 2015, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) estimaba que la población total guatemalteca era de 16.176,133. Las mujeres, según esas cifras eran el 51.13%; los indígenas, el 40%; y la juventud, el 20.58%.

7.1 Escasa representación

En el Legislativo –por definición el organismo más representativo y democrático– mujeres, indígenas y jóvenes cuentan con participación cuasi simbólica. Por ejemplo, solo hay una mujer que se identifica como indígena: la maya *q'eqchi'* Elza Eleonora Cú Izem, representante por Alta Verapaz y reelecta por el partido Libertad Democrática Renovada (Lider). Es parlamentaria desde 2011, cuando obtuvo el escaño por la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE).

Las mujeres electas en los comicios de 2015 para el Congreso apenas fueron 22 de entre 158 plazas, lo cual equivale al 15%. En total, compitieron 417 mujeres contra 1,544 hombres (Tres, 2015). Debido a ello, con estadísticas hasta el 1 de abril de 2016, la Unión Interparlamentaria Mundial situó a Guatemala en el lugar 129 entre 193 países, con representación desigual de género en los Parlamentos (IPU, 2016). Hasta mediados de junio de 2016, nueve meses después de los comicios, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) no contaba con datos específicos públicos sobre mujeres, indígenas y jóvenes que hubieran participado por un puesto de elección popular.

Aunque la cantidad de hombres indígenas es mayor en el Organismo Legislativo, son apenas 16 entre 158 integrantes. De ellos “solo tres asumen agenda indígena”, según el parlamentario maya *q'eqchi'* Amílcar de Jesús Pop Ac, del Movimiento Winaq. Los otros son Leocadio Juracán Salomé (maya *kaqchikel*, Convergencia) y Walter Rolando Félix López (maya *mam*, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG) (Pop, 2016). Los tres se identifican como de izquierda. El porcentaje de indígenas en el Congreso será del 11%.

Mientras tanto, entre los integrantes del Parlamento, solo José Alberto Hernández Salguero (Unión del Cambio Nacional, UCN) y Juan Manuel Giordano Grajeda (reelecto con Lider, pero después se sumó a la bancada del FCN-Nación, tenían 24 años o menos antes ganar una curul en los comicios de septiembre de 2015. Giordano conservó su banca parlamentaria, pues el TSE decidió que Jaime Martínez Lohayza no podía tomar posesión por tener en contra un proceso de antejuicio (Hércules, 2015).

Jóvenes, según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), son las personas con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años. Las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística cifraban a esa franja de población en 2.229,802 personas para 2015 (INE, s/f).

7.2 La exclusión en los medios

Desde el 14 de mayo de 2015 –12 días después de la convocatoria a elecciones por parte del Tribunal Supremo Electoral (TSE)– la Asociación Doses comenzó un monitoreo de 23 semanas sobre la cobertura del proceso para escoger nuevas autoridades, el cual le fue encomendado por Mirador Electoral, una coalición de grupos de la sociedad civil. El monitoreo incluyó 24 medios. Los impresos: Prensa Libre, Nuestro Diario, el Periódico, Siglo 21, La Hora, Al Día y Publinews; televisados: Telediario (canal 3), Noti7 (canal 7), Telecentro (canal 13), Hechos Guatemala (Azteca Guate), A las 8:45 (canal Antigua) y Noticiero (Guatevisión); radiales: Noticentro (Sonora), Patrullaje Informativo (Emisoras Unidas), Punto Informativo (Radio Punto) y El Independiente (Nuevo Mundo); semanarios: ContraPoder y Crónica, y medios web: Plaza Pública, Soy 502, Nómada, Diario Digital y República GT. Todos situados en la capital del país (Berganza, 2015).

Doses estableció que entre los menos cubiertos por los medios escogidos estuvieron las mujeres, los indígenas y los jóvenes, los que agrupó como “actores excluidos” o “dinámicas de exclusión”. Por ejemplo, en la semana 1 (del 14 al 20 de mayo de 2015), en conjunto los medios difundieron 326 notas sobre el proceso electoral. De ese total, solo hubo dos enfocadas en la temática de jóvenes, una a la de mujeres y ninguna a la de pueblos originarios. En porcentajes: 0.61%, 0.30% y cero, respectivamente. A lo largo del proceso, Doses confirmaría que las “menciones a la situación de esos sectores y de discursos, planes y programas que aluden a mejorarlos son pocos” (Berganza, 2015).

En la décima semana del análisis de la cobertura (de 12 al 22 de julio), apenas hubo once menciones sobre los “tres sectores excluidos”: una sobre indígenas, cuatro en torno de mujeres y seis que hacían referencia a jóvenes, entre un total de 1,058 divulgadas por 24 medios. Es decir, 0.09% de notas sobre indígenas, 0.37% sobre mujeres y 0.56% aludieron a jóvenes.

Doses resumió en su informe semanal:

La dinámica de inclusión continúa siendo una asignatura pendiente para los candidatos y para los medios. Los discursos de los candidatos aluden a grandes categorías como ‘la sociedad’, ‘la ciudadanía’, ‘la economía’, pero no analizan cómo los grandes problemas nacionales afectan a los jóvenes, mujeres e indígenas, que son quienes padecen con más dureza esas falencias. Tampoco se ve una actitud proactiva de los medios, en el sentido de preguntarles a los partidos y a los candidatos sus impresiones y sus propuestas.

Al concluir el proceso, en la semana 23 (del 22 al 28 de octubre) fueron procesadas 1,464 piezas periodísticas: en cuatro fueron mencionados jóvenes; en diez, mujeres y la misma cantidad sobre indígenas. Al igual que las otras dos muestras de

análisis, los porcentajes fueron reducidos: 0.27%, 0.68% y 0.68%, respectivamente (Berganza, 2015).

El periodista y sociólogo Gustavo Berganza, coordinador del estudio de Doses, resume que “es sistemático que los medios guatemaltecos no cubran temas vinculados a jóvenes, mujeres y pueblos indígenas, los cuales son marginales en la coyuntura, pero además los candidatos a puestos de elección no los destacan” (Berganza, 2016).

7.3 Testimonios de la exclusión

Francisca Domingo Pérez fue una de las 417 mujeres que compitieron con 1,544 hombres por una de las 158 sillas parlamentarias en las elecciones de septiembre de 2015. “Cuando el partido Todos me hizo el ofrecimiento ya estaban definidos los candidatos por Huehuetenango, mi distrito electoral. Sin embargo, junto con el expresidente Alfonso Portillo hicimos la propuesta de que yo encabezara el listado, pero apenas logré ser la tercera de la lista”, relató Domingo Pérez (2016).

“Hubo gente de la dirigencia departamental del partido que me pidió Q150 mil (unos US\$20 mil) para dejarme participar. Como yo no tenía dinero, me recomendaron visitar empresarios de la construcción, pedirles apoyo económico y retribuirles con obras si llegaba al Congreso”, agregó (Domingo P, 2016).

De acuerdo con su testimonio, su comportamiento ético (producto de su participación en el movimiento social desde su juventud) provocó que fuera discriminada por dirigentes locales de Todos, quienes no hicieron mayor propaganda por ella y tampoco tuvo cobertura de los medios de su departamento ni por los corresponsales de los nacionales. Solo le quedó promoverse en Facebook, aunque sin estrategia a implementar. “Aunque sufrí discriminación y racismo por ser mujer e indígena, seguiré en la política y espero volver a competir en 2019”. Mientras se desarrolló este estudio, Domingo Pérez era la representante titular de los pueblos mayas en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur).

Con similares adversidades compitió electoralmente la trabajadora social Elizabeth Carranza, la única mujer entre 12 aspirantes a dirigir la municipalidad de Puerto Barrios, Izabal. “Participé con un partido que no tenía mayores bases (Visión con Valores, Viva, cuya candidata presidencial fue Zury Ríos Sosa), sin apoyo de financistas y con recursos bastante modestos”, declaró (2016).

Aseguró que en el proceso de 2015 y en otros previos recibió ofertas de diversos partidos para ser candidata a la alcaldía, pero debía ceder en el nombramiento de síndicos y concejales. Aunque se quejó de la limitada cobertura que le dieron los medios locales, aseguró estar dispuesta a volver a participar, con Viva u otro partido, pues “mujeres e indígenas tienen mucho que aportar” (Carranza, 2016). Al igual que

Domingo, se valió de redes sociales y del contacto directo con la gente para promoverse, pero no tuvo estrategia de comunicación.

Sobre la cobertura que le dio la prensa durante la campaña electoral, el diputado Amílcar Pop Ac fue directo: “Mi presencia en los medios casi fue nula. Mi partido, el Movimiento Winaq, fue la única opción partidaria en el proceso electoral que no salió en la televisión, en las noticias pactadas y negociadas con los medios de comunicación, ni como campaña proselitista porque no tuvimos los recursos” (2016).

A su juicio, eso evidencia la necesidad de equilibrar el uso de los medios y democratizar la comunicación, lo cual podría ocurrir en los comicios generales de 2019. De lo contrario, las aspiraciones, exigencias y problemáticas de mujeres, jóvenes y pueblos mayas seguirán siendo relegadas en los medios guatemaltecos (Pop, 2016).

8. Influencia de las redes sociales en la crisis política y el proceso electoral de 2015

En la actualidad, en pleno auge de la revolución de las telecomunicaciones, no existe en el mundo mejor fuente de información ni canal de expresión e interacción que la Internet. Muestra de ello es que “un día típico en la vida de Internet” representa 207,000 millones de mensajes por correo electrónico, 4,200 millones de búsquedas en Google, 8,880 millones de videos vistos en You Tube y 803 millones de tuits (Banco Mundial, 2016).

Lo último demuestra que la interacción por medio de las redes sociales más populares (inicialmente creadas para compartir textos, imágenes o videos entre amistades y parientes, como Facebook, Twiter, Instagram, WhatsApp, Pinterest y Snapchat) se generaliza. La primera red social, ahora en virtual desuso, fue Hi-Fi, lanzada en 2003 y que reinó hasta 2006, cuando irrumpió Facebook y comenzó a ganar millones de seguidores con rapidez hasta los casi 1,600 millones estimados para finales de 2015.

En Guatemala, en 2014 por cada cien personas 23 eran usuarias de la red de redes, de acuerdo con proyecciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), el organismo especializado de las Naciones Unidas para las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Esa cantidad era casi la mitad de Costa Rica, que encabeza Centroamérica, donde a la cola está Nicaragua, con 17.6% (UIT, 2016).

Según los resultados de la encuesta nacional realizada por Borge & Asociados en julio de 2016, a petición del NDI, el 52.7% de los guatemaltecos acostumbra usar internet. El 40.2% de ese total, lo hace por medio de un teléfono inteligente, el 10.4% por medio de una computadora de escritorio, el 1.7% con una Tablet, y el 0.5% con una laptop. El 26.7% navega varias veces al día, el 13.7% al menos una vez al día, el 11.3% una vez por semana, 1.1% una vez al mes.

8.1 Las redes y las elecciones 2015

Después de finalizada la primera vuelta electoral del 6 de septiembre de 2015, la etiqueta (“hashtag”, en la jerga de las redes sociales) #NoTeToca, creada para rechazar al candidato presidencial Manuel Antonio Baldizón Méndez, del partido Libertad Democrática Renovada (Lider), había sido utilizada 15.3 millones de veces; en el 99.5% de los casos desde Guatemala (Enríquez, 2016). Esa y #Renuncia ya se convirtieron en dos de los más notables “trending topic” (tema de tendencia o tema del momento) del año 2015.

Durante la crisis política que comenzó en abril de ese año, y provocó las dimisiones de Roxana Baldetti (8 de mayo), y de Otto Pérez Molina (2 de septiembre), en las redes sociales se volvieron populares (o “se viralizaron”, en la nueva jerga) etiquetas como las mencionadas, además de #CicigSí y #JuevesdeCicig. Se convirtieron en instrumento de información, interacción y agitación, entre otras características de las que no se tenía constatación práctica en Guatemala, aunque sí en otros países de Europa y África.

En la llamada Primavera Árabe, a finales de 2010 y principios de 2011, “los movimientos on line” sirvieron para precipitar las revoluciones tunecina y egipcia, y “revelaron ser, ante todo, revoluciones humanas, impulsadas por Internet y las redes sociales” (Reporteros sin Fronteras, s/f). Se ve, por lo tanto, que las redes sociales contribuyen a modificar escenarios políticos, como ocurrió en España en 2011, cuando los llamados “indignados” (o Movimiento 15-M) irrumpieron en las calles y en las redes sociales para exigir más democracia y menos participación de las corporaciones en la vida política, entre otras. Los “indignados” se convirtieron en el partido Podemos, en la actualidad segunda fuerza política española.

Para junio de 2015, al mes siguiente de la convocatoria a elecciones generales y en plena ebullición política, en Guatemala había 4.6 millones de usuarios de Internet, de acuerdo con (iLifebelt, 2015), con la previsión de que crecieran cada mes en cien mil, según José Contreras, director de iLifebelt y quien condujo el estudio. Un tercio de esos usuarios tenía entre 20 y 31 años y el 40% estaba compuesto por mujeres, el 30.5% era estudiante y solo el 5.3% estaba en situación de desempleo.

En ese mes, en el país había 4.2 millones de perfiles en Facebook y cada día se emitían alrededor de 600 mil mensajes vía Twitter (con alrededor de medio millón de cuentas), como los que incomodaron a Baldizón y los que catapultaron hasta la Presidencia de la República a Jimmy Morales. Mayo de 2009 marca el inicio del uso de las redes sociales en Guatemala como mecanismos para convocar a movilizaciones, las que ocurrieron contra el gobierno de Álvaro Colom Caballeros, después del asesinato del abogado Rodrigo Rosenberg Marzano.

Según la encuesta de Borge & Asociados, la red social preferida de los guatemaltecos es Facebook. Del 52.7% de guatemaltecos que tiene acceso a internet, el 49.7% utiliza Facebook como su principal red social, 0.8% Twitter, 0.8% WhatsApp, y 0.2% Instagram. El 28.7% cree que las redes sociales permiten a los usuarios participar en política; el 23.6% sostiene que las redes sociales no sirven para participar en política; el 18.3% señala que las redes sociales crean la ilusión de que se está participando en política, y 27.5% no tiene opinión al respecto (1.8% no respondió).

8.2 Los “hashtags” movilizadores

El 16 de abril de 2015, la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG) develaba una red de latrocinio en el sistema de aduanas y que una de sus cabezas era el secretario privado de la vicepresidenta Baldetti, Juan Carlos Monzón. Hubo muecas de indignación entre muchísimas personas, pero Lucía Mendizábal, de 53 años y dedicada a los bienes raíces, decidió actuar y esa noche escribió un mensaje de Facebook el cual fue respondido por unas pocas personas de su entorno (Ahrens, 2015).

Tres días más tarde, el domingo 19, junto con otras siete personas crearon la etiqueta #RenunciaYa y convocaron a manifestar contra la corrupción. Ese “hashtag” se convirtió en “trending topic”, incluso sobre el #CicigSí, por medio del cual se demandaba que se extendiera la estancia en el país de ese instrumento de lucha contra la impunidad, lo cual había rechazado inicialmente Pérez Molina.

A la manifestación del 16 de mayo llegaron alrededor de 15 mil personas y las redes de comunicaciones celulares colapsaron, pues no soportaron la gran cantidad de mensajes que se pretendían enviar desde la Plaza de la Constitución de la capital guatemalteca, además de que se denunció que las fuerzas policiales colocaron bloqueadores de señal celular en los alrededores.

La convocatoria había sido compartida miles de veces en Facebook, Twitter y por mensajitos telefónicos y Whatsapp Messenger, una aplicación de mensajería multiplataforma. Para ese día, la etiqueta #RenunciaYa llegaba a 41 mil menciones y comenzaron a sumarse otras, como #ParoNacional y #ReformaElectoralYa. Fue tal la expectativa que estaciones de televisión por cable –como Guatevisión, Canal Antigua y Azteca Guate– transmitieron en directo la actividad, contrario a los canales de la televisión abierta propiedad del magnate mexicano Remigio Ángel González. Cuando estos últimos se sumaron semanas más tarde a la cobertura en las calles, fueron expulsados de la Plaza por ciudadanos airados.

Otro ejemplo de cómo fueron utilizadas con fines políticos las redes sociales, fue la etiqueta #NoTeToca, impulsada como respuesta a la frase “Le toca al pueblo”, eslogan de campaña creado por los propagandistas de Manuel Baldizón y que comenzó a

ser atacada el mismo día en que arrancó oficialmente su campaña por la Presidencia de la República (Barreto, 2015).

Otros espacios en el ciberespacio también fueron utilizados para contrarrestar al candidato del partido Lider, como la Wikipedia, donde el 25 de mayo fueron alterados sus datos biográficos, como reportó el diario Prensa Libre en su portal web (León, 2015). Al replicarla en su perfil de Facebook, la nota tuvo 10,211 “Me gusta”, fue comentada 712 veces y compartida 1,617.

Otra candidata afectada por la “viralidad” de los mensajes en las redes sociales fue Sandra Torres, de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE). Durante una actividad proselitista en Puerto San José, Escuintla, candidatos locales amenizaron un mitin con mujeres en bikini con las siglas de ese partido durante la Semana Santa. El video de 1.38 minutos de duración fue visto más de 52 mil veces en el sitio YouTube (Mitin político de la UNE incluye a bailarinas exóticas, 2015). Fue tal el golpe recibido que Torres tuvo que fijar posición al respecto, ofrecer disculpas y llamar la atención a los organizadores.

Los “memes” (mensajes con imágenes y textos cortos para mofarse de personajes públicos) también desempeñaron un papel destacable durante el proceso electoral de 2015.

8.3 Uso de nuevas tecnologías

En casos como los mencionados se descarta que inicialmente haya operado “web center” (centros de monitoreo, generación y publicación de contenidos multimedia) contra ambos políticos, según el periodista Luis Assardo, especialista en redes sociales, aunque no descarta que ocurriera conforme transcurriera la campaña electoral.

“Podría decir que las redes han avanzado para cambiar percepciones, pero aún no inciden directamente en las decisiones políticas” (Assardo, 2016). Mientras tanto, Contreras considera que las redes sociales fueron importantes, aunque no fundamentales en la caída de Pérez y Baldetti, así como en la derrota de Baldizón. “Se debe a un tema muy simple de penetración. Aún no se cuenta con una masa tan significativa con acceso a estas plataformas: las redes sociales fueron la chispa inicial” (iLifebelt, 2015).

Sobre el papel de los “troles” (personajes anónimos, que en ocasiones obedecen a consignas políticas) y los “influencers” (personajes identificables que aportan a la discusión de asuntos de interés público), Assardo y Contreras consideran que debe estudiarse más sus funciones, aunque estiman que su rol comienza a estimarse más.

Entre el grupo de “influencers” en Twitter puede ubicarse a algunos periodistas, pues opinan e interactúan con las audiencias, como Juan Luis Font (@JLFont001, director de la revista *ContraPoder*, a quien siguen 42.5 mil personas), Luis Felipe Valenzuela (@lfvalenzuela, director del *Patrullaje Informativo*, con 47.3 mil seguidores) y Arnulfo Guzmán (@HombreNoticiaGt, director de radio Sonora, con 60.2 mil). Los tres ya superaban en seguidores durante la campaña electoral a Jimmy Morales, Sandra Torres y Manuel Baldizón.

Durante el 2015, quienes más partido sacaron a la crisis y al uso de las redes sociales fueron los medios masivos. Así, *Prensa Libre* al final de la primera vuelta electoral llegó a tener 750 mil seguidores en Twitter y 1.5 millones en Facebook, lo que la convirtió en el medio más “seguido” del país, incluso sobre Noti7, con 700 mil y un millón, respectivamente. A esas cifras no llegaron ni siquiera sumados todos los seguidores de quienes aspiraron a la Presidencia de la República.

9. El fenómeno Jimmy

Antes de que Jimmy Morales Cabrera irrumpiera en la competencia presidencial de Guatemala y dejara de lado su carrera de comediante, en el mundo occidental solo dos de sus colegas había incursionado recientemente con éxito en la actividad política: el italiano Giuseppe Piero Grillo –conocido como Beppe Grillo–, y el brasileño Francisco Everardo Oliveira Silva –payaso Tiririca–. Con un blog y una caravana que recorrió Italia, Beppe Grillo orquestó un movimiento de indignados que se convirtió, en 2013, en la segunda fuerza política en ese país (Ordaz, 2016). Mientras tanto, Tiririca, con el lema “Peor de lo que está, no quedará”, llegó al Congreso brasileño en 2010 como el candidato más votado y logró reelegirse en 2014 con un millón de sufragios (El Observador, 2014).

Hasta la convocatoria a elecciones 2015, Morales Cabrera era más conocido como un cómico que, domingo a domingo durante casi 15 años, transmitió un programa de variedades y entretenimiento en el canal 7 de la televisión guatemalteca, insignia del monopolio televisivo del magnate mexicano Remigio Ángel González, el cual nombró Moralejas, igual que la sociedad anónima que fundó en 2000 con su hermano mayor y consejero principal, Sammy Morales. Poco se conocía de sus ideas políticas, forjadas en ambientes conservadores y religiosos evangélicos.

Para su programa semanal se caracterizaba como afrodescendiente (Black Pitaya), vendedor ambulante maya de manzanas (Juan), soldado satírico (cabo Morales, de La Tropa Loca) o agricultor del oriente guatemalteco (Neto), entre otros personajes. De todos se mofaba, pero nunca hubo quejas ni procesos abiertos en su contra por discriminación por razones de orientación sexual u origen étnico, los que son delito de acuerdo con las leyes guatemaltecas.

En el campo político, de Morales Cabrera solo se sabía que en 2011 había sido candidato a la alcaldía del municipio de Mixco, vecino a la capital de Guatemala y uno de los cuatro más grandes del país. Obtuvo 13,045 votos, equivalentes al 7.95% del padrón de ese municipio, y quedó en el tercer lugar, impulsado por el desaparecido partido Acción de Desarrollo Nacional (ADN, conservador).

Morales no se desanimó y junto a un reducido número de seguidores creó el comité pro partido político Nación, el cual no llegó a inscribir. Al año siguiente, invitado por el coronel retirado Edgar Justino Ovalle, fundador de la derechista Asociación de Veteranos Militares de Guatemala (Avemilgua), se unió al partido Frente de Convergencia Nacional (FCN), integrado por exmiembros de las Fuerzas Armadas formados en la contrainsurgencia. Era un partido sin suficientes cuadros, con poca organización nacional y sin recursos económicos visibles para financiar una campaña electoral onerosa.

Hasta el día en que fue proclamado candidato presidencial por ese partido, el 17 de mayo de 2015, a Morales se le había visto poca actividad política. Una de ellas fue el 4 de agosto de 2013, cuando acompañado de otra persona asistió a una manifestación poco concurrida, frente al Palacio Nacional de la Cultura, para pedir por la paz y contra la violencia, convocada por familiares y víctimas de la delincuencia. “¿Que tragedia tiene que pasar para reaccionar? ¡Nuestra voluntad y perseverancia están encendidas, yo soy parte del cambio! ¿Y tú? (sic)”, se leía en una pancarta que sostenía quien ya para entonces había sido electo como secretario general del partido FNC-Nación.

De allí hasta que se convirtió en presidenciable, Morales alteró poco su rutina, pues, como confesó varias veces, su objetivo estaba en las elecciones de 2019, con el fogueo previo de las de 2015, como contó José Carlos Castañeda, coordinador nacional del grupo de profesionales de FCN-Nación (Coronado, 2015).

Su primera gran aparición como político en los medios electrónicos fue el 1 de junio de 2015, cuando durante una hora estuvo en el programa “Destino 2015”, franja de Canal Antigua. Buen manejo ante las cámaras, pero respuestas con poca consistencia, son recuerdo de esa entrevista, la cual fue vista más de 50 mil veces en YouTube (Destino 2016 Programa completo con Jimmy Morales de FCN-Nación, 2015).

Apenas cuatro días más tarde, la revista *ContraPoder* divulgaba una encuesta en la que Morales aparecía en tercer lugar entre 11 candidatos, con el 10.4% de las simpatías, a 2.5 puntos de Sandra Torres, de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), cifra que estaba dentro del margen de error del estudio de Borge & Asociados. A la cabeza de las preferencias se situaba Manuel Antonio Baldizón, del partido Lider, con el 34.5%.

Las redes sociales comenzaron a convertir en “trending topic” (tema de moda) al comediante devenido en aspirante presidencial, en medio de la crisis política que el país atravesaba en ese momento. Su precipitada incursión en la contienda sorprendió a políticos, periodistas y observadores. Un integrante del comando estratégico de

campana de Sandra Torres, señala que “inicialmente, no supimos leer lo que indicaban las encuestas que marcaban el ascenso de Morales. Creímos que era una falla de la muestra, cargada a áreas urbanas, lo cual nos impidió actuar y ajustar las líneas de nuestra acción política. Lo pagamos muy caro”. Después de la encuesta divulgada el 5 de junio, Morales fue en ascenso en todos los sondeos.

Para esos días ya se comenzaba a identificar a Morales como un “outsider” y todo lo que tenía relación con él llamaba la atención, en un ambiente cargado de opiniones en contra de la clase política. Muestra de ello es que la entrevista que sostuvo con José Eduardo Valdizán en la serie “Cara a cara”, de Azteca Guate, el 16 de junio, marca en YouTube un registro mayor a las 250 mil veces (Jimmy Morales - Cara a Cara con José Eduardo Valdizán, 2015). Ya nada se interpondría en el camino del actor cómico en su ascenso a la Presidencia de la República y poco a poco comenzaron a sumarse personas y recursos económicos a su campaña.

Jimmy Morales se presentaba en plazas, ofrecía un mensaje basado en fábulas que no duraba más de 10 minutos y su equipo de propaganda se encargaba de masificarlo por Twitter, Facebook, YouTube y WhatsApp. Lo mismo con materiales que aparecían en los medios masivos. Por ejemplo, en los segmentos que el medio electrónico Soy502 dedicó a los presidenciables “En la cocina”, el de Morales (Hasta la cocina con Jimmy Morales, 2015), fue visto cinco veces más que el de Torres (51,200 frente a 10,800). La “Radiografía de un mitin”, en ese mismo medio, el segmento del abandonado de FCN-Nación (Radiografía de un mitin: Jimmy Morales, 2015), fue visto más del doble de veces que el de su rival de Lider: 20,600 y 9,600, respectivamente.

“Ni corrupto ni ladrón” fue el lema principal de la comunicación de Morales, con lo cual sus propagandistas pretendían ubicarlo lejos de los políticos tradicionales y de quienes estaban a cargo del gobierno cuando arrancó la campaña.

El “fenómeno Jimmy” tuvo efectos positivos en los medios de comunicación durante la campaña electoral. Según el estudio del comportamiento de los medios durante la campaña electoral 2015 respecto a los candidatos a la Presidencia, elaborado por la Asociación Doses, durante el período del 14 de enero al 8 de septiembre, Manuel Baldizón fue el candidato que mayor cantidad de titulares principales obtuvo en los medios informativos, de un total de 321 analizados, seguido de Sandra Torres y Jimmy Morales. Pero ser el más mencionado en los medios no implicó para Baldizón una cobertura positiva, y ser el menos mencionado no implicó para Morales una cobertura negativa. El estudio señala que el candidato de Lider tuvo 94 titulares negativos, 87 neutros y 49 positivos, frente a los nueve negativos, 15 neutros y 16 positivos que tuvo Morales. Como señala Berganza (2015) “a mayor cobertura mayor conocimiento, y a mayor cobertura negativa, es de esperar que los calificativos negativos estén más accesibles para que las personas puedan utilizarlos para fundamentar sus percepciones y valoraciones sobre los candidatos”. De ahí que se sostenga que la prensa coadyuvó, con su cobertura, a destronar a Baldizón como el indiscutible favorito

para ganar las elecciones (como lo indicaban las encuestas), y a fortalecer la opción de Morales.

Durante la campaña de la segunda vuelta, fue más evidente la posición favorable de la prensa hacia la candidatura de Morales. De los 232 titulares analizados por Doses entre el 9 de septiembre y el 28 de octubre en los que Morales fue el protagonista, 84 fueron positivos para el candidato del FCN-Nación, 118 neutros y 30 negativos, frente a 36 positivos, 38 neutros y 27 negativos que tuvo Sandra Torres, de un total de 101 titulares en los que fue mencionada. Morales no solo obtuvo mayor cantidad de titulares respecto a Torres, sino que en su mayoría estos fueron neutros y positivos, lo cual lo ubicó en una posición de ventaja ante los ojos de las audiencias.

En la cobertura de la primera vuelta, en los medios analizados por Doses, de un total de 179 notas sobre Jimmy Morales, 75 fueron positivas, 69 neutras y 35 negativas, en tanto que 104 fueron calificadas como objetivas, y 75 subjetivas. Mientras que en la segunda vuelta, de un total de 664 notas, 255 fueron positivas, 284 neutras, y 125 negativas; frente a las 327 publicadas sobre Torres, de las cuales 119 fueron positivas, 107 neutras y 101 negativas.

En el estudio de Doses, Berganza (2015) concluye que en el comportamiento de los medios se observó “una correlación entre cobertura favorable y éxito electoral en el caso de Jimmy Morales durante la segunda vuelta”, a pesar de que en la primera ronda “su ascenso en intención de voto y en simpatías entre los ciudadanos no encuentra un correlato en cobertura”.

10. Medios, propaganda y reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos

Las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos aprobadas por el Congreso de la República el 19 de abril de 2016 (Decreto 26-2016), incluyen modificaciones sustanciales relacionadas con la campaña electoral, la propaganda política y los medios de comunicación, contenidos en once de sus 68 artículos. Esos cambios, promovidos por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) y consensuados con las organizaciones de la sociedad civil, académicos y partidos políticos, según la magistrada del TSE, María Eugenia Mijangos, buscaban “democratizar el sistema político del país”, al permitir el acceso a “una campaña electoral bajo condiciones igualitarias para todos los partidos y candidatos”, así como reducir el poder fáctico que las grandes corporaciones mediáticas han mantenido en el proceso y la vida política de Guatemala.

Para evitar argucias legales por parte de los candidatos o partidos, la ley define el concepto de propaganda electoral, como

“toda actividad, ejercida únicamente durante el proceso electoral, realizada por las organizaciones políticas, coaliciones, candidatos, afiliados, simpatizantes, personas jurídicas individuales y colectivas, con el objeto de difundir programas de gobierno; captar, estimular o persuadir a los electores; así como, promover políticamente a ciudadanos, afiliados o candidatos, por medio de la celebración de reuniones públicas, asambleas, marchas, o a través de medios de comunicación escritos, televisivos, radiales, televisión por cable, Internet y similares”. (Dto. 26-2016, Art. 50)

Los cambios en la norma electoral, en primera instancia, ordenarían los procesos de campaña electoral y propaganda que hasta las elecciones de 2015 habían estado fuera del control del TSE. Entre las reformas más importantes, destaca el establecimiento de rígidas sanciones a la realización de propaganda anticipada, para lo cual se establecen con claridad las fases del proceso electoral y los tiempos específicos para hacer campaña electoral, y sanciona con la cancelación del partido la violación a esas prohibiciones; así como la propaganda engañosa, realizada por medio de la promoción personal con fines electorales de líderes y/o personajes públicos fuera del contexto electoral.

La disposición de las reformas que más polémica desató, por interferir en los intereses económicos de los medios de comunicación, es la distribución igualitaria de recursos públicos para espacios de tiempos en los medios de comunicación (Sucar, J. & Contreras, G., 2016). El artículo 51 del Decreto 26-2016, que reforma el artículo 220 del Decreto 1-85, mandata al TSE a formular un plan de distribución igualitaria de espacios y tiempos en los medios de comunicación, para la difusión de la propaganda de todos los candidatos y partidos que participen en el proceso electoral. Esos espacios, que serán contratados de forma exclusiva por el TSE y pagados con recursos de esa institución, estarán dedicados en un 50% para los candidatos a la Presidencia, 25% para los candidatos a diputados, y 25% para los candidatos a alcaldes. Cada partido entregará su plan de medios al TSE, que lo aprobará en definitiva.

La norma también prohíbe a los medios de comunicación y particulares la donación de propaganda y tiempos de aire, así como la contratación directa de medios. La pauta del TSE tendrá prioridad sobre la comercial, durante el proceso electoral. El TSE establecerá tarifa electoral única, para pagar la propaganda a los medios, la cual será del 20% del valor comercial, y se fijará de acuerdo a un cálculo de los últimos seis meses previos al inicio de la campaña. Los comités cívicos podrán pautar, por medio del TSE, por hasta el 10% de su financiamiento privado.

Las reformas también prohíben la realización de propaganda el día de las elecciones, la publicación de encuestas electorales durante los 15 días previos a las votaciones, la colocación de propaganda en postes, la realización de propaganda a favor de terceros, así como la entrega de dádivas o regalos a los ciudadanos con fines electorales.

Además, obligan a los partidos que participen en la contienda a retirar la propaganda electoral después de concluido el proceso.

La ley no establece los criterios con base en los cuales el TSE elegirá a los medios de comunicación para pautar la propaganda electoral igualitaria. “Hemos de buscar la forma y el fondo sobre cómo sortear esos aspectos”, señala Mijangos (2016), tras reconocer que aunque “pueden existir algunos vacíos”, lo más importante de las reformas “es que se garantiza el acceso igualitario a los medios de comunicación a todos los partidos políticos”. Los criterios deberán desarrollarse en los reglamentos correspondientes que deberán aprobar los magistrados y ejecutar la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión, que el TSE deberá integrar con expertos.

A pesar del espíritu igualitario en la distribución de tiempos y espacios para la propaganda electoral en los medios de comunicación contemplados en las reformas, aún hay un vacío legal al que tanto los medios como los políticos y candidatos podrán acudir para continuar la malsana práctica para la democracia de favorecer a unos en detrimento de otros: los infomerciales. Ese vacío en la legislación permitirá a los medios continuar con la práctica de “disfrazar” de informaciones periodísticas mensajes contratados por terceros para favorecer o perjudicar determinadas causas, personalidades, proyectos o candidaturas políticas.

Los infomerciales, por su naturaleza falaz, su interés comercial ilegal, su carencia de ética y sus intenciones ocultas, perjudican la democracia al engañar a los ciudadanos y burlar las disposiciones que norman el proceso electoral. Analizar, discutir y consensuar una norma que, sin caer en la tentación de censurar o controlar el ejercicio periodístico y la libre emisión del pensamiento, es un desafío para las autoridades del TSE, los medios de comunicación, la sociedad civil y el Congreso de la República.

11. Conclusiones

1. Los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en las democracias. Son las principales fuentes de información de los ciudadanos, con base en las cuales forman y fundamentan sus opiniones individuales respecto a la cosa pública, el Estado, la política y los políticos. La profesionalidad de los medios —ética en la técnica y en el método— en el proceso de recoger, procesar y publicar las informaciones de interés público, en su papel mediador y en su carácter de catalizador de la opinión pública, determina en gran medida el tipo de democracia de una sociedad.
2. El rol desempeñado por los medios de comunicación y los periodistas guatemaltecos en el proceso electoral 2015 y la crisis política que le revistió, fue importante para la comprensión de un fenómeno político y social sui generis, pero

también evidenció debilidades importantes de forma y de fondo, que constituyen obstáculos a superar y desafíos a afrontar para los actores involucrados: los dueños de los medios, los directores y editores, los periodistas, así como los políticos, candidatos y partidos, las autoridades y la sociedad civil en general.

Los hallazgos descritos en este estudio, permiten arribar a las siguientes conclusiones:

- a) La mayoría de los periodistas asignados a la cobertura del proceso electoral no cuentan con experiencia ni suficiente formación académica para satisfacer las necesidades de información profesional que tiene la sociedad guatemalteca.
- b) Los intereses económicos y políticos de la mayoría de los medios de comunicación de Guatemala, impiden el ejercicio de periodismo profesional, coartan las iniciativas de los periodistas, conducen la agenda mediática en función de esos intereses y en detrimento de sus audiencias, lo cual afecta la democracia.
- c) La crisis política de 2015, en la mayoría de los medios de comunicación, fue abordada de manera reactiva, con poco análisis y profundidad para explicar la génesis de los fenómenos que la derivaron.
- d) Los infomerciales son una práctica engañosa de parte de los medios hacia sus audiencias al hacer pasar propaganda como información periodística. Esto, además de distorsionar la realidad, daña la credibilidad de los medios y de los políticos frente a los ciudadanos.
- e) Las encuestas electorales son importantes para conocer las percepciones de los electores respecto a los candidatos a puestos de elección popular. Sin embargo, estas no orientan el voto definitivo de los ciudadanos, por lo que cualquier manipulación de los resultados de estas, no necesariamente modifica la conducta y actitud del electorado.
- f) Los medios de comunicación orientan su agenda informativa (de temas electorales) en los resultados de las encuestas electorales, otorgando los mayores y mejores espacios, tiempos y recursos a los punteros de estas, con lo cual coadyuvan al fortalecimiento de su imagen y presencia entre los electores. Ello en detrimento de los candidatos que no cuentan con recursos suficientes para hacer campañas electorales costosas. No aparecer en posiciones aventajadas en las encuestas, significa para estos candidatos ver reducidas sus posibilidades de ser tomados en cuenta en la cobertura mediática.
- g) Hay un marcado desinterés en los medios de comunicación por informar sobre las agendas políticas y candidaturas de tres grupos mayoritarios de la

población y tradicionalmente excluidos: mujeres, jóvenes e indígenas. Ese desinterés se manifiesta en la invisibilización sobre los actores de estos grupos en los espacios informativos de los medios.

- h) Las redes sociales se han convertido en importantes herramientas de comunicación política. Aunque estos espacios virtuales han servido de plataforma para impulsar y promover movilizaciones, consignas y acciones políticas, estas aún no se pueden considerar masivas y mayoritarias en sus niveles de influencia y penetración, toda vez que su alcance no supera a una tercera parte de la población. Sin embargo, es previsible que su influencia se incremente en la sociedad conforme se reduzca la brecha digital.
- i) Las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos aprobadas en abril de 2016, dieron pasos importantes para alcanzar la igualdad en la distribución de tiempos y espacios en los medios de comunicación para las próximas campañas electorales, aunque todavía falta profundizar en las mismas. Ese marco jurídico contribuye de manera positiva al fortalecimiento de la democracia y rompe con el poder fáctico que los medios habían adquirido alrededor de la propaganda electoral.
- j) El triunfo electoral de Jimmy Morales Cabrera se puede explicar, en parte, por el apoyo que los medios de comunicación le otorgaron a través de la cobertura positiva y emocionalmente favorable a su candidatura, los infomerciales y su aventajada posición en las encuestas electorales.

12. Recomendaciones

1. El compromiso con la verdad y el interés público, deben prevalecer sobre los intereses particulares de los medios y los periodistas. La información periodística debe regirse en un marco de ética y la técnica profesional.
2. Los medios de comunicación deben promover la profesionalización de los periodistas en materia política, jurídica, social y electoral, para que estos cuenten con herramientas teóricas que les permitan interpretar de mejor manera los fenómenos sobre los que deben informar.
3. Es imprescindible la democratización de las agendas informativas en los medios de comunicación. Las voces de los grupos mayoritarios y tradicionalmente excluidos como los indígenas, las mujeres y los jóvenes, deben ser incluidas en las informaciones de carácter político, social y electoral, en las mismas proporciones que el resto de grupos de la sociedad.

4. Para evitar tergiversaciones, es importante que los medios de comunicación incluyan en las informaciones basadas en encuestas electorales todos los datos de contexto sobre la forma en que estas fueron realizadas (ficha técnica), así como todos los resultados de las mismas.
5. En ese sentido, también es importante para la democracia otorgar los mismos espacios e importancia a todos los partidos y candidatos que participan en las contiendas electorales, para que los ciudadanos tengan la oportunidad de conocer sus propuestas políticas, y no solo las de aquellos que encabezan las encuestas.
6. Los medios de comunicación, sus propietarios y directores, favorecerían la democracia al declarar de forma franca y abierta su simpatía y/o apoyo por el partido político o candidato de su preferencia en sus espacios editoriales, y evitar hacerlo de manera velada en la información periodística.
7. En la implementación de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto 26-2016), en lo que se refiere a la Distribución Igualitaria de Recursos Públicos para Espacios y Tiempos en los medios de Comunicación Social, el Tribunal Supremo Electoral debe garantizar, con base en criterios técnicos, la inclusión de todos los medios de comunicación a nivel nacional, departamental y municipal, para evitar favorecer solo a las grandes cadenas y corporaciones de medios.
8. En futuras reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, es imprescindible que el Congreso de la República incluya a los infomerciales como una práctica violatoria a la distribución igualitaria de espacios y tiempos en los medios de comunicación, sin menoscabar con ella las libertades de expresión y de prensa de los medios de comunicación.

Bibliografía

- Destino 2016 Programa completo con Jimmy Morales de FCN-Nación.* (1 de junio de 2015). Recuperado el 6 de junio de 2016, de YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=PSBS4fwX-2M>
- Hasta la cocina con Jimmy Morales.* (18 de agosto de 2015). Recuperado el 6 de junio de 2016, de YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=OFG2rmfxfQY>
- Jimmy Morales - Cara a Cara con José Eduardo Valdizán.* (16 de junio de 2015). Recuperado el 5 de junio de 2016, de YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=dXMsZ4lfyec>

- Mitín político de la UNE incluye a bailarinas exóticas.* (16 de abril de 2015). Recuperado el 4 de junio de 2016, de YouTube: https://www.youtube.com/watch?v=h9jTL_X0rcs
- Radiografía de un mitin: Jimmy Morales.* (7 de agosto de 2015). Recuperado el 7 de junio de 2016, de YouTube: https://www.youtube.com/watch?v=zKZLB4mqH_0
- Ahrens, J. (5 de septiembre de 2015). *Así nació la revolución de Guatemala.* Recuperado el 2 de junio de 2016, de Diario El País: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/05/actualidad/1441477201_376766.html
- Assardo, L. (28 de mayo de 2016). Elecciones y redes sociales. (M. González Moraga, Entrevistador)
- Banco Mundial. (2016). *Dividendos digitales: Panorama general.* Recuperado el 3 de junio de 2016, de [wds.worldbank.org](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2016/01/13/090224b08405bbc3/1_0/Rendered/PDF/Informe0sobre00les0panorama0general.pdf): http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2016/01/13/090224b08405bbc3/1_0/Rendered/PDF/Informe0sobre00les0panorama0general.pdf
- Barreto, B. (4 de mayo de 2015). *Baldizón cree que "le toca", las redes sociales le responden #NoTeTocaBaldizon.* Recuperado el 2 de junio de 2016, de Plaza Pública: <https://www.plazapublica.com.gt/content/baldizon-crea-que-le-toca-las-redes-sociales-le-responden-notetocabaldizon>
- Berganza, G. (2004). *De verdad, influyentes: Los efectos de los medios en las elecciones presidenciales de 2003.* Guatemala: Asociación Doses.
- Berganza, G. (2008). Evolución del papel de los periodistas, los medios y las encuestas en las elecciones 2007. En E. Nuñez, *Siete claves para el cambio.* Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.
- Berganza, G. (2015). *Los medios y las elecciones 2015. Jaque al paradigma tradicional.* Guatemala: Asociación DOSES/Mirador Electoral 2015.
- Berganza, G. (18 de mayo de 2016). Encuestas electorales 2015. (M. G. Moraga, Entrevistador)
- Cardona, T. C. (27 de octubre de 2009). *Revista Dircom de Comunicación Política.* Recuperado el 30 de abril de 2016, de Opinión pública ¿o publicada?: <http://www.dircomsocial.com/profiles/blogs/opinion-publica-o-publicada>
- Carranza, E. (19 de mayo de 2016). Jóvenes y política. (M. G. Moraga, Entrevistador)
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder.* Madrid: Alianza Editorial.
- ContraPoder. (21 de agosto de 2015). Baldizón a la baja, Morales al alza. (117), págs. 10-14.

- ContraPoder. (5 de junio de 2015). Baldizón, a la baja y aparece un nuevo competidor. (106). págs. 20-26.
- ContraPoder. (13 de marzo de 2015). Baldizón, Sinibaldi y Torres mantienen sus posiciones. (95), págs. 16-21.
- ContraPoder. (22 de octubre de 2015). Jimmy Morales supera a Sandra Torres. (126), págs. 10-15.
- ContraPoder. (7 de agosto de 2015). Sandra Torres y Jimmy Morales, codo a codo. (115), págs. 10-13.
- Contreras, G. (11 de agosto de 2015). Aprobación cae 25 puntos en solo tres meses. *Prensa Libre*, págs. 2-8.
- Contreras, G., & Gramajo, J. (13 de agosto de 2015). No a posponer elecciones. 4.
- Coronado, E. (11 de septiembre de 2015). Jimmy Morales, sabor a triunfo. (120).
- Del Rey, J. (1996). *Democracia y posmodernidad: Teoría general de la información*. Madrid: Editorial Complutense.
- Domingo P, F. (14 de mayo de 2016). Mujeres y política. (M. G. Moraga, Entrevistador)
- Doses. (2007). *Periodismo y cobertura electoral*. Guatemala: Asociación Desarrollo, Organización, Servicios y Estudios Socioculturales (Doses).
- El Observador. (6 de octubre de 2014). *El payaso Tiririca fue reelecto diputado*. Recuperado el 5 de Junio de 2016, de El Observador: El payaso Tiririca fue reelecto diputado
- Enríquez, X. (18 de septiembre de 2016). Las elecciones se desfrijolaron. (121).
- Fernández, D. (7 de mayo de 2016). El papel de la prensa en el proceso electoral 2015. (C. Arrazola, Entrevistador)
- Font, J. L. (18 de abril de 2016). El papel de la prensa en el proceso electoral 2015. (C. Arrazola, Entrevistador)
- García, G. L. (2001). *Comunicación electoral y formación de la opinión pública*. Valencia: Universitat de Valencia.
- González M., M. (11 de Junio de 2015). "Son encuestas, no profecías". *ContraPoder*(105), 48.
- Hall, S. (2010). *Sin garantías: Trayectorias y problemáticas en estudios culturales*. Ecuador: Univerdad Andina Simón Bolívar.

- Hércules, L. (24 de noviembre de 2015). *Los que entran aunque no fueron elegidos*. Recuperado el 1 de junio de 2016, de guatevision.com: <http://www.guatevision.com/los-que-entran-aunque-no-fueron-elegidos/>
- iLifebelt. (2015). *V Estudio de Redes Sociales Centroamérica & El Caribe*. Recuperado el 2 de junio de 2016, de iLifebelt: <http://ilifebelt.com/site2016/wp-content/uploads/2015/07/Estudio-iLifebelt2015-1.4-1.pdf>
- INE. (s/f). *Instituto Nacional de Estadística*. Recuperado el 21 de mayo de 2016, de Tema/Indicadores: <https://www.ine.gob.gt/index.php/estadisticas/tema-indicadores>
- IPU. (1 de abril de 2016). *Las mujeres en los parlamentos nacionales*. Recuperado el 21 de mayo de 2016, de Unión Interparlamentaria Mundial: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>
- Kovach, B. y. (2012). *Los elementos del periodismo: Todo lo que los periodistas deben saber y los ciudadanos esperar*. Madrid: Aguilar.
- León, J. (26 de mayo de 2015). *Biografía de Baldizón es alterada en Wikipedia con #NoTeToca*. Recuperado el 4 de junio de 2016, de Prensa Libre: <http://www.prensalibre.com/guatemala/decision-libre-2015/quienes-son-los-candidatos-a-la-presidencia-inscritos-en-el-tse-segun-wikipedia>
- McCombs, M. (2006). *Estableciendo la agenda: El impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento*. Barcelona: Paidós.
- Mijangos, M. E. (14 de mayo de 2016). Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. (C. Arrazola, Entrevistador)
- Napolitan, J. (1986). *100 cosas que he aprendido en 30 años de trabajo como asesor de campañas electorales. Ponencia presentada en la 19 Conferencia anual de la Asociación Internacional de Asesores Políticos*. Recuperado el 21 de mayo de 2016, de <http://www.iceta.org/100cosas.pdf>
- Núñez V., E. (2008). *Siete claves para el cambio. Análisis técnico, político y normativo del proceso electoral Guatemala 2007*. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.
- Ordaz, P. (25 de enero de 2016). *El cómico Beppe Grillo anuncia su retirada de la política italiana*. Recuperado el 5 de junio de 2016, de Diario El País: http://internacional.elpais.com/internacional/2016/01/24/actualidad/1453665207_041301.html
- Pira, J. P. (Agosto de 2015). *¿Estamos ante las últimas encuestas de la historia?* Recuperado el 20 de mayo de 2016, de Asociación de Investigación y Estudios

- Sociales (Asies): http://www.asies.org.gt/download.php?get=2015_DISOP_Revista_ActualidadPoliticaNo10.pdf
- Pop, A. (18 de mayo de 2016). Indígenas y política. (M. G. Moraga, Entrevistador)
- Prensa Libre. (10 de agosto de 2015). Baldizón baja y Morales empata con Torres. *Prensa Libre*, págs. 2-8.
- Prensa Libre. (21 de octubre de 2015). Jimmy Morales aventaja por 35 puntos a Sandra Torres. *Prensa Libre*.
- Prensa Libre. (4 de mayo de 2015). Segunda vuelta parece inevitable. *Prensa Libre*, pág. 38.
- Prensa Libre. (3 de septiembre de 2015). Tres disputan pase a la segunda vuelta. *Prensa Libre*, págs. 2-6.
- Reporteros sin Fronteras. (s/f). *Reporteros sin Fronteras*. Recuperado el 12 de mayo de 2016, de Reporteros sin Fronteras: <http://www.rsf-es.org/grandes-citas/dia-contra-censura-en-internet/a2011-dia-mundial-contra-la-censura-en-internet/frente-a-la-censura-solidaridad-en-la-red/>
- Salvatierra, H. (6 de mayo de 2016). El papel de la prensa en el proceso electoral 2015. (C. Arrazola, Entrevistador)
- Sartori, G. (2003). *¿Qué es la democracia?* México, D.F.: Taurus.
- Sucar, J., & Contreras, G. (10 de mayo de 2016). Taracena y Morales se enfrentan por reformas a Ley Electoral. *Prensa Libre*, pág. 3.
- Tres, K. (24 de noviembre de 2015). *Sin suficientes mujeres, todavía*. Recuperado el 21 de mayo de 2016, de Plaza Pública: <https://www.plazapublica.com.gt/content/sin-suficientes-mujeres-todavia>
- UIT. (2016). *Estadísticas*. Recuperado el 2 de junio de 2016, de Unidad Internacional de Telecomunicaciones: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/stat/default.aspx>



Esta publicación fue impresa en los talleres gráficos de Editorial Serviprensa, S.A. en el mes de agosto de 2017. La edición consta de 1,000 ejemplares en papel bond 90 gramos.



Con el apoyo de:

