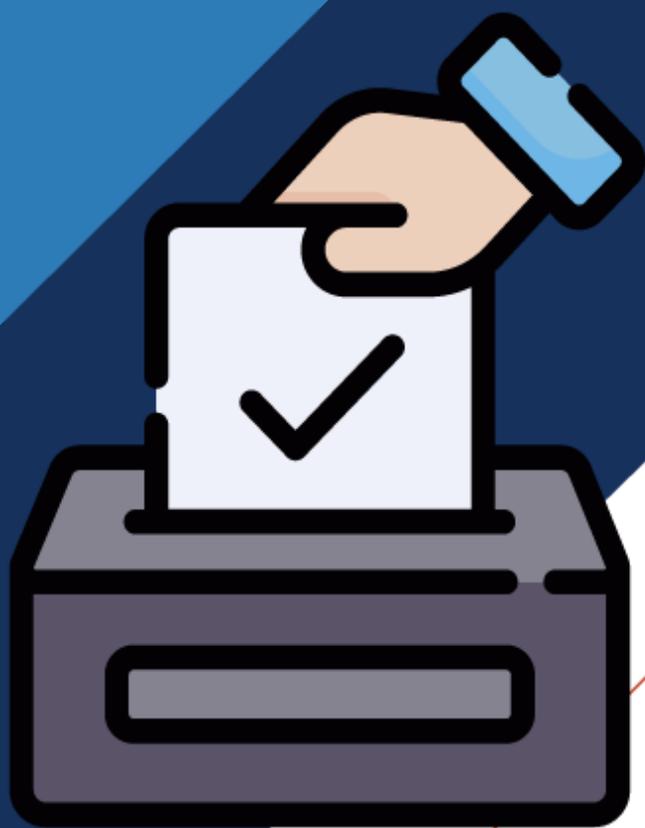




# SISTEMA POLÍTICO- ELECTORAL



AGOSTO  
**2019**





# Índice

Prólogo.....	4
Organizaciones que participaron en la elaboración del informe .....	5
Introducción .....	7
Nota metodológica.....	11
Capítulo 1: Sistema Electoral .....	12
Capítulo 2: sistema de organizaciones políticas.....	39
Capítulo 3: órgano electoral .....	59
Capítulo 4: régimen de fiscalización de financiamiento de organizaciones políticas ...	81
Capítulo 5: régimen de propaganda electoral en medios de comunicación .....	106
Conclusiones generales del informe.....	126
Recomendaciones generales del informe .....	128
Siglarío .....	130
Agradecimientos .....	133
Bibliografía .....	134

## Prólogo

Robert Dahl nos recordaba con su máxima que “la democracia es más que elecciones, pero no puede ser menos”. Sin subestimar su importancia, la realización periódica de elecciones competitivas ha sido una de las victorias más importantes del siglo pasado en la región, mas no es el único elemento que hay que tener en cuenta para entender la evolución y el fortalecimiento de nuestras democracias. Además de la certidumbre en los procesos y la incertidumbre en los resultados, un sistema de partidos políticos estable y sensible a las demandas de la población, un modelo de financiamiento político transparente y efectivo, y una estructura plural de medios de comunicación que favorece el contraste de ideas y combate la desinformación son algunos de los otros componentes que deben incluirse para evaluar de mejor manera la calidad de los sistemas políticos de la región, en particular de los países de Centroamérica y el Caribe.

Con lo anterior en mente, el presente informe hace un diagnóstico del sistema político de Guatemala con el objetivo de señalar sus principales logros, áreas de mejora y oportunidades de reforma; además, ofrece recomendaciones para expandir las libertades de sus ciudadanos y la calidad de su democracia. Abordando ejes temáticos como los sistemas de administración y justicia electoral, el sistema de organizaciones políticas, el régimen de fiscalización y la distribución de propaganda electoral, entre otros, el análisis presentado en este informe busca cumplir con dos propósitos: por un lado, tomarle el pulso a la democracia de Guatemala y, por otro, presentar mejores prácticas internacionales y propuestas de reforma para promover el fortalecimiento de las instituciones de dicho país.

Abandonar el análisis riguroso de evidencia significa abdicar nuestras libertades. Parafraseando a Timothy Snyder, los individuos, funcionarios públicos y políticos que investigan y se informan son los ciudadanos que construyen nuestras democracias y refuerzan los contrapesos ante el ejercicio arbitrario del poder que las instituciones ejercen. Las siguientes páginas se insertan en este esfuerzo por profundizar los avances democráticos del último siglo y, al mismo tiempo, promueven ajustes específicos y graduales que fortalezcan la capacidad de respuesta de las instituciones políticas y electorales de Guatemala.

**Daniel Zovatto**

*Director Regional para América Latina y El Caribe*

IDEA Internacional

# Organizaciones que participaron en la elaboración del informe

## Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)

ASIES es un centro de pensamiento e incidencia de carácter privado, no lucrativo, con cuarenta años de experiencia en la investigación y el análisis permanente de la realidad nacional, regional e internacional, en las áreas sociopolítica, económica, educación, justicia y seguridad. ASIES contribuye al fortalecimiento institucional del Estado democrático de derecho en el marco de los principios y valores de la Constitución política de la República de Guatemala. Ha contribuido significativamente en la formación democrática de los guatemaltecos y en el fortalecimiento de la institucionalidad de los partidos políticos, en el marco de un Estado democrático de derecho y el pleno respeto a la dignidad de la persona de manera incluyente, solidaria y justa.

## Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)

La CICIG es un organismo internacional independiente establecido por un Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Estado de Guatemala en el año 2006, en respuesta a la solicitud de asistencia que hizo el gobierno de ese país.

A través de un abordaje integral por medio de investigaciones penales, la elaboración de un informe temático, la propuesta de reformas legales y actividades de fortalecimiento institucional del órgano electoral en materia de fiscalización y financiamiento de las organizaciones políticas, la CICIG ha logrado identificar que el sistema político-electoral ha sido pervertido por estructuras que, por medio del financiamiento ilícito, comprometen y distorsionan las decisiones de política pública con el objetivo de su beneficio personal o gremial y en detrimento del sistema democrático.

En cumplimiento de su mandato, la CICIG apoya, fortalece y coadyuva a las instituciones del Estado de Guatemala en la identificación, desarticulación y prevención de la reaparición de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS), evolucionados en redes político-económicas ilícitas. En este marco, en cumplimiento de los Artículos 2.1.c y 3.k del Acuerdo para la creación de la CICIG, la Comisión se encuentra facultada para presentar informes temáticos y recomendar al Estado las reformas jurídicas e institucionales necesarias para tal fin.

REVISORES:

**Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA, por sus siglas en inglés)**

Es una organización intergubernamental que apoya la democracia sostenible en todo el mundo. Constituido por 33 países miembros, IDEA desarrolla, comparte y facilita el uso de conocimientos comparados en áreas clave: los procesos electorales, la construcción constitucional, la participación y representación políticas, y la democracia y el desarrollo. Desde hace más de 25 años, han apoyado la democracia sostenible a nivel mundial, produciendo y compartiendo conocimientos comparados sobre los diferentes aspectos de la democracia y respaldando iniciativas democráticas en diferentes regiones del mundo.

## Introducción

Desde su promulgación en 1985, la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) ha sido modificada siete veces. El primer bloque de reformas, desarrollado entre 1987 y 1990, modificó modestamente algunos artículos relacionados con la integración del órgano electoral, su presupuesto, su función fiscalizadora y la modificación de artículos que, según el primer Pleno de magistrados del Tribunal Supremo Electoral (TSE), adolecían de inconstitucionalidades. El segundo bloque de reformas desarrollado catorce años más tarde, entre 2004 y 2006, fue un proceso más profundo, producto del trabajo de la Comisión de Reforma Electoral creada por los Acuerdos de Paz con el objetivo de afianzar el proceso democrático, la participación ciudadana, el fortalecimiento institucional de las autoridades electorales, la libertad de organización de los partidos políticos y optimizar la parte operativa de los procesos electorales. Este proceso reformó artículos relacionados con los derechos y deberes ciudadanos; estructura, derechos, financiamiento y funcionamiento de las organizaciones políticas; el régimen sancionatorio; el proceso electoral y la propaganda electoral; así como la integración, las atribuciones y el funcionamiento del TSE, entre otros.

Luego de tres décadas de vida democrática, el sistema político-partidario entró en crisis como consecuencia de la develación de casos judiciales de alto impacto, que evidenciaron la cooptación del Estado por parte de redes político-económicas ilícitas, una forma de organizaciones criminales dedicadas a la generación de riqueza ilícita por la vía de la acción pública y el saqueo sistemático de los recursos del Estado. Estas redes utilizaban, además, los recursos del poder para agenciarse impunidad.

Las causas de este fenómeno de captura criminal del Estado son diversas. La investigación criminal evidenció que el punto de partida para la cooptación de las instituciones es el financiamiento electoral ilícito; una especie de pago de “boleto de ingreso” para acceder a los beneficios económicos ilícitos asociados con el ejercicio del poder público. No obstante, más allá del ciclo perverso de “financiamiento ilícito de campañas - corrupción política y administrativa”, una causal estructural que facilitó la cooptación del Estado de Guatemala fue la debilidad institucional de los partidos políticos.

Por ello, diez años más tarde se produce la tercera gran reforma a la LEPP, provocada entre otras causas por el escenario anteriormente descrito, pero principalmente luego de las jornadas de manifestaciones contra la corrupción y la impunidad de 2015, y la celebración de las elecciones generales de septiembre y octubre de ese mismo año.

Es así que desde el segundo semestre del 2015, el TSE, acompañado por diversas organizaciones académicas, empresariales y de la sociedad civil, iniciaron el esfuerzo por encaminar un proceso de reforma en materia electoral. El proceso de reforma se enfocó particularmente en promover una mayor democratización de las organizaciones políticas, fortalecer el control de las finanzas de los partidos políticos, regular el proselitismo y la campaña electoral, además de incorporar un régimen sancionatorio más estricto en materia electoral.

La discusión de esta reforma también permitió analizar temas relacionados con la ingeniería del sistema electoral. Temas como el diseño de los distritos electorales,

los listados para elección de diputaciones, la fórmula de conversión de votos en escaños o los umbrales fueron objeto de discusión, mas no se incorporaron en la propuesta de reforma.

De esta cuenta, el proceso electoral de 2019 ha evidenciado que aún persisten limitaciones en cuanto a la administración del proceso electoral, un creciente descontento de la ciudadanía expresada mayormente en la población joven que ni siquiera acudió a empadronarse, serios problemas de gobernabilidad democrática y una muy importante crisis de representación en la que los partidos políticos, con tendencias personalistas y dinámicas clientelares, solo tienen la confianza del 11 % de los guatemaltecos. (Latino barómetro, 2018). Esto refuerza la imperativa necesidad de discutir y llevar a cabo una reforma más profunda e integral del sistema político y electoral.

Durante años, la academia nacional ha realizado llamados para atender la problemática de la ingeniería del sistema. Por ejemplo, el actual diseño de los distritos electorales genera asimetrías de representación, que favorecen a los partidos grandes en detrimento de los pequeños; mientras que la existencia de distritos sumamente grandes sin umbrales electorales genera una propensión hacia la excesiva fragmentación del sistema de partidos políticos. Encontrar el justo medio entre representatividad y evitar la fragmentación del sistema de partidos es una tarea pendiente del proceso de reforma institucional. De la misma manera, la utilización del sistema de listados cerrados y bloqueados, si bien ha generado un creciente número de críticas y cuestionamientos, todavía no ha sido abordada con la profundidad del caso.

Sobre la base anterior, y dado el reciente resultado de las elecciones 2019 que permite confirmar algunas de las tendencias históricamente identificadas sobre el sistema electoral, se genera un espacio para plantear una discusión profunda sobre la ingeniería del sistema de elección, particularmente en lo concerniente al diseño de circuitos electorales, los listados, umbrales y fórmulas de conversión de votos en escaños.

Respecto al sistema de organizaciones políticas, desde hace por lo menos una década organismos internacionales dedicados a la compilación de indicadores institucionales han alertado sobre los bajos niveles de legitimidad y arraigo de los partidos políticos guatemaltecos. A su vez, durante los últimos quince años, la academia nacional ha desarrollado un sinnúmero de investigaciones encaminadas a formular marcos explicativos sobre las causas de la debilidad institucional de los partidos políticos guatemaltecos.

Sin embargo, a pesar de la identificación de fenómenos que evidencian los bajos niveles de institucionalidad partidaria -tales como la fragmentación, volatilidad y desproporcionalidad- o la caracterización del funcionamiento de los partidos como organizaciones minimalistas centralizadas y excluyentes, los esfuerzos por modernizar los marcos normativos vigentes han sido limitados (Brolo, 2015; Lemus J. , 2012; Novales, 2014).

La experiencia del 2015-2019 ha evidenciado que la agenda de reformas necesaria para atender las debilidades institucionales de los partidos políticos debe ser más profunda. La democratización interna debe complementarse con otras medidas que fomenten una mayor participación política, que faciliten a la ciudadanía

ingresar al sistema partidario y que desincentiven algunas prácticas que han contribuido a debilitar el régimen de partidos políticos.

Adicionalmente, es importante resaltar que en el esfuerzo de reforma de 2016, la propuesta careció de un elemento toral: un eje dedicado específicamente a fortalecer la institucionalidad del TSE, incluyendo componentes como la misma conceptualización de la autoridad electoral, su posición dentro del andamiaje institucional del Estado de Guatemala, además de la clara definición y delimitación de funciones de la autoridad electoral. Tampoco se abordó la necesidad de revisar el proceso de integración del Pleno de magistrados de la autoridad electoral ni la conformación de la Comisión de Postulación, a la luz de las experiencias recientes sobre procesos institucionales de elecciones de segundo nivel.

La falta de discusión sobre los temas anteriores provocó que se obviara de la discusión la necesidad de atender el diseño y la estructura interna del TSE.

Por otra parte, como se mencionó anteriormente, la reforma de 2016 en gran medida trató de responder a dos demandas concretas que los ciudadanos hicieron por medio de las manifestaciones y el trabajo de la sociedad civil. Una de ellas era mejorar y transparentar el financiamiento de los partidos políticos. Esto trajo consigo la implementación de dos regímenes nuevos: la fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas y la distribución igualitaria de tiempos y espacios en medios de comunicación para fines de campaña electoral. Para ello, la LEPP mandó la creación de dos unidades especializadas que estarían a cargo de la implementación de dichos regímenes. El reto para la institucionalidad electoral fue grande, pues implicaba no solo la creación administrativa de dichas unidades, sino también respecto a capacidades técnicas, coordinación interna, coordinación interinstitucional y el cambio de paradigmas relacionados con la auditoría financiera y el rol del órgano electoral respecto a los medios de comunicación.

Con el panorama anterior, las organizaciones que participaron en la elaboración de este informe consideran que un nuevo proceso de reforma a la LEPP es innegable y por demás necesario, pero este debe basarse en un objetivo fundamental: superar las graves deficiencias y asimetrías que se han ido institucionalizando en el sistema político y electoral guatemalteco a lo largo de los años.

Para ello, cualquier esfuerzo de discusión y propuesta de reforma debe respetar al menos cuatro criterios fundamentales: en primer lugar, debe ser analizado bajo una **lógica sistémica**, nunca concebido al margen de un contexto amplio que contemple el diseño institucional del Estado y las demandas ciudadanas. Segundo, los procesos de reforma deben guardar **integralidad** a sabiendas de que modificar un factor puede generar efectos perversos no deseados. En tercer lugar, se debe estar consciente de que no existe un sistema electoral perfecto; por ello, se debe buscar un **equilibrio** enfocado en las prioridades, reconociendo el dinamismo social, identificando tanto lo deseable como lo posible y, por ende, la **gradualidad** de su implementación.

Este informe se presenta con el objetivo de coadyuvar a la discusión sobre la reforma del sistema político y electoral que deberá llevarse a cabo al finalizar el proceso electoral 2019, con la conformación de la Comisión de Actualización y Modernización Electoral que será liderada por el TSE y en la cual se deberán discutir los grandes temas que guiarán la reforma a la LEPP. De esa cuenta, el

documento aborda los tres ejes fundamentales de todo sistema político-electoral (el sistema electoral, el sistema de organizaciones políticas y el Órgano electoral), además de incluir dos apartados sobre la implementación de los regímenes de fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas y la distribución igualitaria de tiempos y espacios en medios de comunicación para fines de campaña electoral.

Cada capítulo incluye una compilación de estudios e investigaciones de carácter académico y casos de estudio que permiten generar un diagnóstico político institucional; posteriormente, se presentan conclusiones y recomendaciones para fomentar el análisis y la discusión de las propuestas que son presentadas al final como un esfuerzo por identificar aquellas reformas normativas y/o institucionales que se requieran para mejorar el sistema político-electoral guatemalteco.

## Nota metodológica

El presente informe está estructurado en cinco capítulos que abordan propuestas de reformas al sistema electoral y de partidos políticos, mejoras institucionales para el órgano electoral y la evaluación del desempeño de las unidades especializadas creadas a partir de las reformas a la LEPP de 2016.

Este no pretende ser un estudio exhaustivo de cada uno de los ámbitos ya señalados, sino más bien prioriza la necesidad de abordar el sistema político electoral analizado desde una lógica sistémica, privilegiando la integralidad por encima del análisis unidimensional, procurando el equilibrio entre lo deseable y lo posible, y siendo una propuesta enmarcada dentro de la gradualidad que requiere todo proceso de mejora institucional. Su fin práctico es servir de insumo a la Comisión de Actualización y Modernización Electoral que será liderada por el TSE al finalizar el proceso electoral de 2019 y cuyo producto final es una nueva propuesta de reformas y mejoras al sistema político- electoral.

Aunque la estructura de los capítulos es la misma (Marco teórico, Diagnóstico político-institucional, Conclusiones, Recomendaciones y Propuestas de reforma), el enfoque puede ser distinto según el nivel de debate existente en el país sobre cada tema y los avances en cada uno de ellos. Por ello, sobre el sistema electoral y de partidos políticos se retoman propuestas como los circuitos electorales, el voto preferente, los umbrales electorales y los requisitos de formación de partidos políticos, que ya se han discutido a nivel nacional y que cuentan con el apoyo de la opinión pública, teniendo en cuenta también las recomendaciones de los académicos que disienten con las propuestas, en aras de privilegiar la gobernabilidad. En cuanto al órgano electoral, los estudios y las discusiones sobre su funcionamiento y reformas institucionales necesarias son escasos, por lo que se privilegia el estudio comparado de los diseños institucionales a nivel regional para establecer reformas adecuadas a los retos que presenta el TSE. Finalmente, los capítulos sobre las unidades especializadas que regulan el régimen de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y la propaganda electoral en medios de comunicación privilegian la entrevista a actores clave, dado que tales capítulos implican la implementación de modelos nuevos para los cuales no existe producción teórica. El nivel de especificidad de las propuestas de reforma de ambos modelos varía según los avances que hayan presentado en el proceso electoral de 2019.

# Capítulo 1: Sistema electoral

## ► Marco teórico

Los sistemas electorales constituyen el conjunto de métodos y procedimientos dirigidos a convertir la cantidad de votos obtenidos por organizaciones políticas y candidatos en escaños de autoridad, a manera de lograr una mejor representación y una mayor “representatividad” del gobernado en relación con sus gobernantes (Nohlen, 1998, pág. 21). La composición de los sistemas electorales incluye variables como el principio de representación, el diseño de las circunscripciones electorales, el modelo de candidaturas, los umbrales electorales y las fórmulas de conversión de votos en escaños. La combinación de todas estas variables termina definiendo las características centrales de los sistemas electorales y genera, a su vez, una serie de efectos políticos sobre el funcionamiento del sistema.

El **principio de representación** constituye el punto de partida para la clasificación conceptual de los sistemas electorales. El principio de representación por mayoría es aquel en el cual el sistema de elección de autoridades se basa en otorgar los cargos de autoridad al candidato o partido que más votos haya obtenido (mayoría simple), que haya obtenido más de la mitad de los votos (mayoría absoluta) o que alcance una mayoría determinada (mayoría calificada). En tanto que el principio de representación proporcional es aquel que busca reflejar, de la forma más exacta posible, la distribución de votos en escaños de autoridad. En este sentido, Dieter Nohlen (1998, pág. 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 deliberativos.

La **circunscripción electoral** se refiere a la unidad territorial base sobre la cual se ejerce el voto para elegir a una determinada autoridad. La misma puede ser de carácter nacional (como para elecciones presidenciales o de ciertos representantes nacionales al Congreso), departamental o distrital (para elecciones legislativas) o municipal (para elección de autoridades ediles). La circunscripción también se define en función al número (o magnitud) de autoridades electas sobre la base territorial. A la elección de una sola autoridad se le denomina uninominales, mientras que cuando se elige a dos o más autoridades se conoce como plurinominales. Existe una relación inversamente proporcional entre la magnitud de la circunscripción electoral y la proporcionalidad de estas. Mientras las circunscripciones uninominales o de magnitud pequeña favorecen la concentración del sistema en pocos partidos, las circunscripciones plurinominales de magnitud grande promueven mayor proporcionalidad y dispersión en el sistema de partidos. Por tal razón, las circunscripciones pequeñas tienden a favorecer a los partidos más grandes, mientras las circunscripciones grandes favorecen a los partidos pequeños (Nohlen D., 1998, pág. 68-69).

Las **candidaturas** se refieren al diseño específico para la postulación y elección de autoridades para un determinado cargo. Las pueden haber de tipo unipersonal

(cuando se elige a una persona), por planilla (cuando se elige a varias personas como un conjunto único) o por listado (cuando se elige a varias personas). Las elecciones unipersonales o por planilla tienden a generar vinculaciones personalistas entre gobernantes y gobernados, mientras que, en el caso de las candidaturas por listado, los efectos están relacionados con el diseño particular de ellos; aunque en términos generales, en el sistema por listado el elector tiende a generar menor cercanía entre electores y autoridades. Cuando la lista es de tipo cerrado y desbloqueado (al votante solo se le permite el voto en bloque), se promueve una mayor dependencia del candidato hacia su organización política, al mismo tiempo en que hace dependiente al candidato de las dinámicas internas de la organización para definir el orden de los listados. En cambio, en los sistemas de listados abiertos (cuando se permite al elector votar por candidatos de distintas organizaciones), se favorece mayor cercanía personal entre votante y autoridad, pero al mismo tiempo hace menos dependiente al candidato de la agrupación política. Por su parte, los sistemas de listados cerrados o desbloqueados (que permiten al elector reordenar el orden de los listados) o preferente (que permiten al elector mostrar su preferencia por candidatos individuales dentro de los listados) buscan promover un “justo medio” entre el personalismo y la dependencia hacia la organización política (Duverger y Sartori, 1998).

La **fórmula de conversión** de votos en escaños constituye el mecanismo matemático para definir a los candidatos que resultan electos para un determinado cargo, en función al principio de representación establecido en el sistema electoral. En el caso de los sistemas mayoritarios, estas pueden referirse a la fórmula de mayoría simple (gana quien más votos obtenga), mayoría absoluta (gana quien obtenga la mitad más uno de los votos o, en su defecto, se realiza un balotaje entre los dos más votados), o bien, la mayoría calificada (cuando se establece un requisito particular para determinar al ganador). Las fórmulas de mayoría simple constituyen el mecanismo más sencillo y menos costoso para determinar al ganador, pero adolecen de problemas de baja legitimidad cuando la mayoría alcanzada es muy baja. Las fórmulas de mayoría absoluta o mayoría calificada aspiran a mejorar la legitimidad de las autoridades electas, al tiempo que facilitan la comprensión del sistema, pero a un mayor costo en términos de requerimientos de votación o de realización del balotaje. En cambio, entre las fórmulas de tipo proporcional existe una gran gama de variantes. Entre estos, el método más conocido es el D’Hondt, la cual tiende a que los partidos mayoritarios obtengan un escaño más a costa de un partido menor (Duverger y Sartori, 1998) y (Nohlen D., 1998).

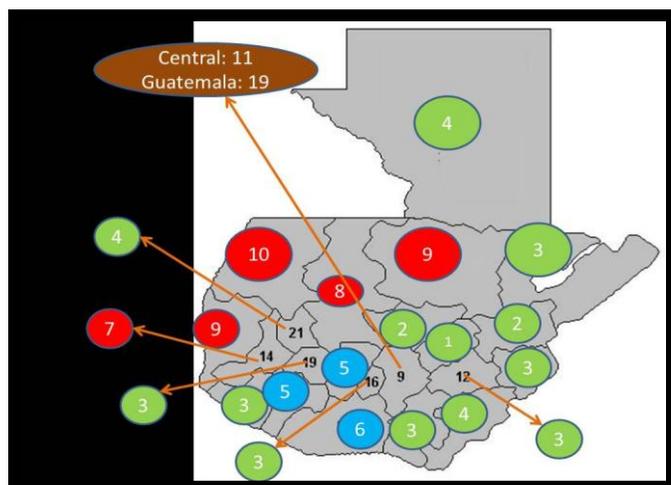
Finalmente, **los umbrales** constituyen las barreras requeridas para la supervivencia de un partido o para participar en la asignación de escaños. Las barreras tienden a acelerar el proceso de concentración en grandes partidos, ya que reducen las oportunidades de representación de los partidos pequeños. Asimismo, los umbrales reducen la atomización del sistema de partidos y tienden a generar un cambio en el comportamiento del elector, 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 (Nohlen D., 1998).

## ► Diagnóstico político-institucional

### 1. Sistema de distritos electorales y distorsiones de representatividad

El diseño de los distritos electorales en Guatemala se volvió obsoleto a la luz de la evolución demográfica de la sociedad. Desde la actualización de la distribución de diputaciones por distritos electorales, generada a raíz de la publicación del censo de población del año 2002, el mapa de representación del país quedó integrado de la siguiente forma:

**Figura n.º 1: Mapa de representación para los procesos electorales 2003- 2015**



*Fuente: Elaboración propia sobre los datos del TSE 2016.*

El análisis del mapa de representación anterior pone en evidencia la existencia de una asimetría territorial en cuanto a la magnitud de los distritos electorales. Derivado de las características socio-demográficas del país, se marca una disparidad en cuanto a la magnitud de los distritos electorales en las regiones del altiplano occidental versus la meseta oriental del país. Mientras en el altiplano encontramos distritos de magnitud alta (de 7 a 10 escaños), en el oriente vemos distritos con magnitud baja (de 1 a 4 escaños). A su vez, se observa que los distritos muy grandes se encuentran concentrados en el departamento de Guatemala y en el casco metropolitano.

Esta asimetría tiene un efecto sobre la representación y la proporcionalidad. Como se discutió en el marco teórico, en la literatura sobre sistemas electorales 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, pág. 37-42).

Para muestra de los efectos de esta asimetría, los politólogos Phillip Chicola y María Alejandra Morales (2017) contrastaron los resultados de elecciones a diputados distritales en cuatro circunscripciones para la elección 2015 e identificaron el porcentaje de votos que requería cada partido político para obtener una curul.

**Tabla n.º 1: Resultados comparados de elecciones distritales 2015 para distritos de distinta magnitud**

Distrito Guatemala- magnitud 19			
Partidos	Votos	Porcentaje	Escaños
FCN-Nación	94,181	14.50%	4
Todos	69,790	10.67%	2
Líder	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	Porcentaje	Escaños
Líder	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

Distrito Jutiapa- magnitud 4			
Partidos	Votos	Porcentaje	Escaños
Líder	45,361	27.91%	2
Todos	30,056	18.50%	1
UNE	29,964	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	Porcentaje	Escaños
Líder	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: Chicola y Morales, 2017, págs. 79-80.

Mientras, en los distritos de mayor magnitud, partidos políticos que obtuvieron menos de 7 % de los votos alcanzaron una curul (Fuerza en Guatemala con 4.04 %; Todos en 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 %; UNE en Zacapa con 15.94 %).

La Tabla n.º 2 pone precisamente en evidencia que existe una correlación entre la magnitud del distrito y el porcentaje de votos que debe obtener un partido

minoritario para alcanzar una curul. 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 (Chicola y Morales, 2017).

**Tabla n.º 2: Relación entre la magnitud de distritos y el porcentaje de votos requeridos para alcanzar representación**

Porcentaje de votos del partido que obtuvo el 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	Líder	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%
Péten	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: Chicola y Morales, 2017, pág. 81.

Otros estudios similares (Chicola P., 2019) mostraron que para la elección 2015, en los distritos de magnitud pequeña con magnitud inferior a 5 escaños, tan solo 5 partidos políticos alcanzan representación. Uno de esos partidos fue la Unión del Cambio Nacional (UCN), agrupación con fortaleza territorial en el oriente del país, la zona en donde se ubica la mayor parte de los distritos pequeños. Por su parte, en los distritos medianos (de magnitud 5 a 8), 6 partidos alcanzaron representación. Mientras en los distritos más grandes (cuya magnitud es superior a 8 escaños), 13 partidos políticos alcanzaron representación. Y específicamente, en la Lista Nacional (magnitud 31), 12 partidos políticos alcanzaron una curul (Chicola P., 2019).

Como consecuencia de los hallazgos anteriormente identificados, los autores concluyeron que la asimetría en la magnitud de los distritos electorales dentro del sistema político guatemalteco provoca distorsiones en la representación. Mientras los distritos pequeños favorecen a los partidos más grandes y contribuyen a generar mayorías “artificiales”, en los distritos de mayor magnitud se fomenta la atomización partidaria. Por ello, reseñan Chicola y Morales (2017, 104), la sumatoria de ambas distorsiones provoca que en el Congreso terminen coexistiendo pocas bancadas grandes con un grupo numeroso de bancadas muy pequeñas.

Por su parte, Chicola señala que la problemática de representatividad generada por la asimetría en el tamaño de los distritos “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” (Chicola P., 2019, pág. 157).

En el estudio sobre el sistema electoral y las elecciones 2015, Chicola y Morales (2017, pág. 92) presentaron un análisis comparativo con los resultados de cuatro distritos electorales bajo diferentes fórmulas de conversión de votos en escaños. Y en el citado ejercicio, los autores muestran que la utilización de la fórmula D’Hondt, en su versión de cifra repartidora, tiende a favorecer a los partidos mayoritarios, generando una sobrerrepresentación en la relación de escaños versus votos obtenidos (Chicola y Morales, 2017, pág. 94). Esto ocurre porque, a diferencia de otras fórmulas electorales, la utilización de D’Hondt tiende a otorgar un escaño más al partido que ha recibido más votos en cada distrito, generando así “mayorías artificiales”.

Chicola (2019, pág. 57) también señala que a las distorsiones generadas por el sistema de distritos y a la fórmula D’Hondt deben agregárseles los efectos de la utilización de listados cerrados y bloqueados para la elección de diputados. Los partidos políticos grandes tienen entonces el incentivo de caer en 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”.

Lo anterior ocurre como consecuencia de la escasa democracia interna de los partidos políticos (Lemus, 2012) y la práctica informal de construir organización territorial por la vía de la “franquicia electoral”, en lugar de la formación de bases partidarias institucionalizadas. En este sentido, la utilización de listados cerrados provoca que el partido ejerza control casi directo en la definición de qué candidatos tienen posibilidades reales de alcanzar una curul. En los distritos con organización formal, la decisión recae en las Asambleas partidarias; pero en los

distritos sin organización legal, la decisión termina recayendo exclusivamente en el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del partido político (Brolo, 2015, pág. 19).

Otras distorsiones asociadas con el sistema de listados cerrados es el incentivo para que los partidos busquen incorporar caciques locales para mejorar su caudal electoral. En otras ocasiones, la práctica de la “venta de casillas”, dado que una primera o segunda casilla en un listado electoral se convierte en un atractivo para candidatos que aspiren a llegar al Congreso (Chicola y Morales, 2017, pág. 68).

El sistema de listados contribuye a que el ciudadano pierda contacto con su diputado y el candidato se vuelve dependiente exclusivo del partido político. En el estudio sobre el sistema electoral guatemalteco del año 2007, la socióloga Ligia Blanco identificó que el sistema de listados existente en Guatemala provoca que, para los candidatos, las principales variables que determinan su posición en los listados son la disponibilidad de recursos económicos o los contactos dentro de la cúpula partidista (Blanco, 2008, págs. 87-89).

Todas las asimetrías relacionadas con el diseño de los distritos electorales, la fórmula de conversión de votos en escaños y la utilización de listados cerrados y bloqueados pudieron haberse resuelto en el marco de la reforma a la LEPP del año 2016. Atendiendo las demandas ciudadanas sobre la necesidad de establecer un número fijo de diputados y de acercar la representación con los ciudadanos, se generó el espacio para discutir la posibilidad de rediseñar el sistema de elección e integración del Congreso de la República.

Sin embargo, en la aprobación final del Decreto 26-2016, Reforma a la LEPP, si bien se estableció el número fijo de legisladores exigido por amplios sectores del país, este se hizo bajo una fórmula que a todas luces atenta contra la representatividad electoral y que no resolvió la problemática asociada con la asimetría del sistema de distritos electorales.

La reforma electoral aprobada introdujo una modificación al Artículo 205 de la LEPP sobre la integración del Congreso de la República, el cual quedó redactado de la siguiente forma:

## Ley Electoral y de Partidos Políticos

ARTICULO 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 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
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.

El modelo aprobado abandonó el criterio anterior de la LEPP en el cual se establecía una relación de número de población por número de diputados por distritos. Anteriormente, la LEPP establecía que “cada distrito tendría un diputado por el hecho mismo de ser distrito, más 1 por cada 80,000 habitantes” (Artículo 205, LEPP, Decreto 1-84 de la Asamblea Nacional Constituyente). En cambio, se estableció ahora un sistema con número fijo total de diputados, pero además con número fijo de diputados por distrito.

Esta parte de la fórmula podría, incluso, adolecer de vicios de inconstitucionalidad. Si bien la misma Corte de Constitucionalidad (CC), en su dictamen 4528-2015, dio el visto bueno a la reforma anteriormente descrita, existen dudas razonables sobre 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 cerrado con el número de diputados por distrito.

Asimismo, es importante resaltar que la modificación aprobada no partió de un análisis técnico respecto al tamaño de los distritos, tampoco del tamaño ideal del Congreso, ni siquiera de una evaluación sobre patrones demográficos. La razón del número fijo de diputados fue cuestionable por su superficialidad. Si se compara el Artículo 205 (reformado) de la LEPP, tras el 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 (Chicola P., 2019, págs. 25-26).

La problemática que genera la receta anteriormente incorporada es que al no considerar variables demográficas y ni siquiera haber tomado en consideración las dinámicas de evolución demográfica desde el censo 2002 al 2016, es posible que desde ya se generen distorsiones de representación. Para muestra de ello, Chicola (2019, págs. 27-28) presenta un comparativo entre la proporción de escaños por distrito versus la proporción de población por distrito (tomando como base proyecciones del Instituto Nacional de Estadística [INE], al no haberse oficializado el resultado del censo 2018).

En el análisis de Chicola (2009, págs. 25-27), el autor señala que distritos como Sololá, Petén, Quiché y Alta Verapaz resultaron subrepresentados como consecuencia de la reforma electoral 2016. Específicamente, indica que en estos cuatro distritos el porcentaje de población, en relación con la población nacional, supera significativamente el de diputados asignados a sus distritos como porcentaje total del Congreso de la República.

Caso contrario ocurre con los distritos del Departamento de Guatemala. De acuerdo con Chicola (2019, págs. 25-27), el estimado del INE para la población de los distritos Central y Guatemala orbita en torno al 19.98 % del total nacional. No obstante, al contar con 11 diputados para el Distrito Central y 19 para el de Guatemala, ambos suman 23.43 % del Congreso. Es decir, la población de ambos distritos estará sobrerrepresentada.

Esta distorsión permite señalar que la reforma electoral del 2016 afecta el espíritu representativo del sistema electoral guatemalteco. Incluso, cita Chicola (2009, pág. 25), se vulnera jurisprudencia de la CC, que en reiteradas ocasiones ha establecido que “la igualdad del voto se logra cuando cada escaño representa la misma cantidad de habitantes” (CC: Expediente 1376, 2009).

**Tabla n.º 3: Análisis comparativo entre proporción de escaños por distrito versus proporción de población por distrito**

Departamento	Escaños	% de Escaños	Población 2015	% Población	Estimado 2019	% Población
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%
Totonicapán	4	3.13%	537,584	3.32%	601,837	3.40%
Péten	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%	761,010	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 Guate.	30	23.44%	3,353,951	20.73%	3,531,754	19.98%
Nacional	32	20.00%	16,176,132		17,679,736	

Distritos  
"Sub-Representación"

Distritos  
"Sobre-Representación"

Se unifican los distritos Central y Guatemala dado que el Instituto Nacional de Estadística realiza estimaciones poblaciones.

Fuente: Chicola P., 2019, pág. 28.

## 2. Las elecciones 2019: la distorsión del sistema electoral puesto en práctica

El análisis de los resultados electorales 2019 permite corroborar algunas de las hipótesis planteadas anteriormente sobre el carácter asimétrico, poco representativo y tendiente a mayorías artificiales del sistema electoral guatemalteco.

Una réplica del estudio de Chicola y Morales (2016) sobre el sistema electoral aplicado para el año 2019 permite corroborar esas dinámicas asimétricas que genera el sistema de distritos, la fórmula electoral y la utilización del sistema de listados cerrados y bloqueados. Al igual que en el estudio sobre 2015, se confirma la tendencia de cómo los distritos de menor magnitud (de 4 o menos diputados) generan un efecto mayoritario, ya que son los partidos grandes los que tienen posibilidad real de alcanzar representación. Concretamente, en el caso de la elección 2019, esta dinámica favoreció al Partido UNE, al que le permitió sumar una gran cantidad de diputaciones en distritos pequeños.

**Tabla n.º 4: Umbral efectivo para distritos de magnitud pequeña y mediana en la elección 2019**

Jalapa (3)				Escuintla (6)			
Partido	Votos	%	Escaños	Partido	Votos	%	Escaños
UNE	25,055	30.02 %	2	UNE	50,724	22.94 %	3
UCN	14,515	17.39 %	1	BIEN	20,417	9.23 %	1
BIEN	10,273	12.31 %	0	VAMOS	14,054	6.36 %	1
UNIDOS	8,806	10.55 %	0	PC	13,928	6.30 %	1
FCN-NACION	5,614	6.73 %	0	UCN	11,301	5.11 %	0
VALOR	5,164	6.19 %	0	FCN-NACION	9,708	4.39 %	0
VAMOS	4,548	5.45 %	0	PHG	9,324	4.22 %	0
MLP	4,293	5.14 %	0	SEMILLA	8,057	3.64 %	0
VIVA	2,639	3.16 %	0	VICTORIA	8,005	3.62 %	0

SEMILLA	2,453	2.94 %	0	CREO	7,696	3.48 %	0
PHG	1,798	2.15 %	0	TODOS	7,359	3.33 %	0
PAN	1,563	1.87 %	0	PPT	6,974	3.15 %	0
UNIONISTA	1,203	1.44 %	0	VIVA	6,739	3.05 %	0
URNG MAIZ	821	0.98 %	0	PODEMOS	6,491	2.94 %	0
VICTORIA	732	0.88 %	0	PAN	5,972	2.70 %	0
FUERZA	561	0.67 %	0	FUERZA	5,733	2.59 %	0
AVANZA	500	0.60 %	0	WINAQ	4,941	2.23 %	0
WINAQ	488	0.58 %	0	VALOR	4,672	2.11 %	0
PC	312	0.37 %	0	LIBRE	4,226	1.91 %	0
EG	224	0.27 %	0	URNG MAIZ	3,659	1.65 %	0
CONVERGENCIA	176	0.21 %	0	MLP	3,121	1.41 %	0
				UNIDOS	2,873	1.30 %	0
				EG	2,668	1.21 %	0
				UNIONISTA	1,346	0.61 %	0
				CONVERGENCIA	1,161	0.53 %	0
				AVANZA	1,095	0.50 %	0

Fuente: TSE, 2019.

Por su parte, los distritos de magnitud grande (10 o más diputados) fomentaron la atomización partidaria, al igual que como ocurrió en el año 2015. Por ejemplo, en el Distrito Guatemala (magnitud 19) 4 partidos políticos alcanzaron escaño, obteniendo menos de un 4 % de los votos. Caso similar ocurrió con la Lista Nacional, en donde 5 partidos obtuvieron escaño con menos del 3 % de los votos.

En ambos casos, el debate natural que se genera es entre los principios de representatividad y de consolidación partidaria. Mientras la línea interpretativa de fomentar la representatividad celebra que partidos políticos con tan bajo porcentaje de votos obtengan escaños en el Congreso, esta misma tendencia fomenta una excesiva atomización que termina limitando la capacidad de consolidar partidos en el tiempo.

**Tabla n.º 5: Umbral efectivo para distritos de magnitud grande en la elección 2019**

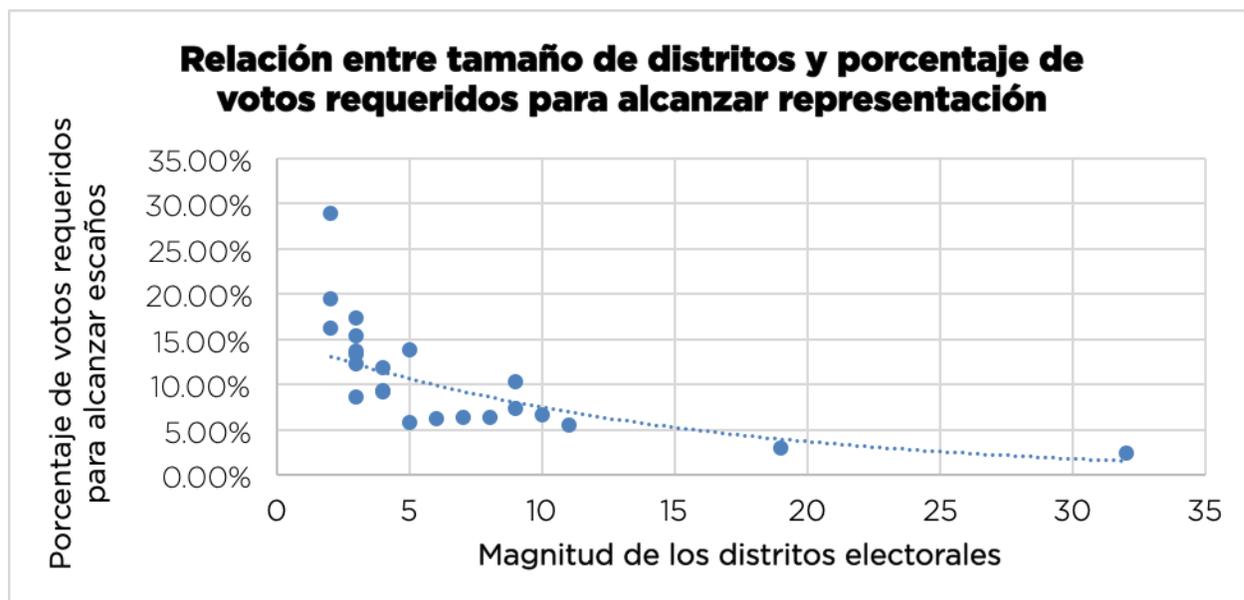
Huehuetenango (10)				Guatemala (19)			
Partido	Votos	%	Escaños	Partido	Votos	%	Escaños
UNE	62,434	22.07 %	4	UNE	51,867	9.07 %	2
UCN	38,919	13.76 %	3	SEMILLA	50,344	8.81 %	2
FCN-NACION	24,643	8.71 %	1	VIVA	41,093	7.19 %	2
TODOS	16,617	5.87 %	1	VALOR	39,043	6.83 %	2
URNG MAIZ	15,912	5.62 %	1	VAMOS	36,752	6.43 %	2
FUERZA	12,515	4.42 %	0	CREO	35,982	6.30 %	2
VAMOS	12,111	4.28 %	0	PHG	33,967	5.94 %	1
CREO	11,560	4.09 %	0	WINAQ	30,150	5.28 %	1
WINAQ	11,517	4.07 %	0	UNIONISTA	29,432	5.15 %	1
CONVERGENCIA	10,402	3.68 %	0	TODOS	27,889	4.88 %	1
VIVA	8,644	3.06 %	0	PAN	26,279	4.60 %	1
SEMILLA	7,123	2.52 %	0	BIEN	23,015	4.03 %	1
MLP	6,828	2.41 %	0	VICTORIA	17,524	3.07 %	1
PC	5,609	1.98 %	0	MLP	15,129	2.65 %	0

LIBRE	5,484	1.94 %	0	URNG MAIZ	14,562	2.55 %	0
PAN	5,357	1.89 %	0	FCN-NACION	14,080	2.46 %	0
PHG	4,093	1.45 %	0	FUERZA	13,475	2.36 %	0
VALOR	3,249	1.15 %	0	PC	13,224	2.31 %	0
VICTORIA	2,960	1.05 %	0	EG	12,793	2.24 %	0
PODEMOS	2,738	0.97 %	0	UCN	12,335	2.16 %	0
AVANZA	2,618	0.93 %	0	LIBRE	7,572	1.32 %	0
UNIONISTA	2,511	0.89 %	0	PODEMOS	7,524	1.32 %	0
PPT	2,448	0.87 %	0	AVANZA	5,912	1.03 %	0
EG	2,378	0.84 %	0	CONVERGENCIA	5,330	0.93 %	0
BIEN	2,196	0.78 %	0	UNIDOS	4,991	0.87 %	0
UNIDOS	1,596	0.56 %	0	PPT	3,883	0.68 %	0

Fuente: TSE, 2019.

Al igual que en el análisis 2015, nuevamente se evidenció la relación inversamente directa entre el tamaño de los distritos y el umbral efectivo para alcanzar representación. En su mayoría, los distritos con una magnitud inferior a 4 diputados requirieron más de un 15 % de los votos distritales para que un partido obtuviera una curul parlamentaria. Los distritos con magnitud entre 5 y 10 requirieron entre 5 % y 15 % de los votos distritales para alcanzar curul, mientras que los distritos con magnitud superior a 10 diputados requirieron menos de 4 % para alcanzar representación parlamentaria.

Gráfica n.º 1: Correlación entre magnitud de distritos y umbral efectivo para la elección 2019



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE, 2019.

Al igual que en el caso de la elección 2015, los partidos mayoritarios nutrieron sus números en los distritos de magnitud pequeña. El Partido UNE, por ejemplo, obtuvo 20 de las 39 diputaciones disputadas en distritos de magnitud pequeña (de 4 o menos diputados) y 13 de los escaños en los distritos de magnitud media (5 a 8 diputaciones). Mientras que nueve partidos (CREO, MLP, PAN, Partido Humanista, Semilla, Unionista, Victoria, VIVA y Winaq) alcanzaron 34 de sus 40 curules logradas en distritos de magnitud grande (9 o más escaños).

Sin embargo, el sistema termina generando una asimetría producto de la dinámica reseñada. Pocos partidos grandes (en el caso de 2019, solo la UNE) nutren sus números con los escaños que alcanzan en los distritos pequeños. Mientras que muchos partidos pequeños o medianos (98 en el caso de la elección 2019), se dividen entre sí un número relativamente limitado de curules. Es decir, el sistema favorece la construcción de una mayoría artificial para los partidos grandes, mientras dispersa el número de curules de los pequeños.

Esta tendencia la podemos observar al momento de consolidar el número de votos obtenido por los partidos políticos en las elecciones al Congreso, tanto a nivel de diputaciones distritales como de Listado Nacional, y se contrasta el porcentaje de votos obtenido versus el porcentaje de escaños alcanzados.

**Tabla n.º 6: Comparación entre porcentaje de votos versus porcentaje de escaños obtenidos por los partidos políticos en la elección 2019**

<b>Relación entre porcentaje de votos y porcentaje de escaños</b>				
<b>Partido</b>	<b>Escaños</b>	<b>% de escaños</b>	<b>% de votos</b>	<b>Diferencial</b>
AVANZA	0	0.00 %	0.78 %	-0.78 %
BIEN	8	5.00 %	4.81 %	0.19 %
CONVERGENCIA	0	0.00 %	1.17 %	-1.17 %
CREO	6	3.75 %	4.40 %	-0.65 %
EG	0	0.00 %	1.63 %	-1.63 %
FCN-NACIÓN	8	5.00 %	5.34 %	-0.34 %
FUERZA	0	0.00 %	2.13 %	-2.13 %
LIBRE	0	0.00 %	1.19 %	-1.19 %
MLP	1	0.63 %	2.85 %	-2.22 %
PAN	2	1.25 %	2.61 %	-1.36 %
PC	3	1.88 %	3.53 %	-1.65 %
PHG	6	3.75 %	4.49 %	-0.74 %
PODEMOS	1	0.63 %	1.73 %	-1.10 %
PPT	0	0.00 %	0.74 %	-0.74 %
SEMILLA	7	4.38 %	5.05 %	-0.67 %
TODOS	7	4.38 %	4.55 %	-0.17 %
UCN	12	7.50 %	5.72 %	1.78 %
UNE	52	32.50 %	17.86 %	14.64 %
UNIDOS	0	0.00 %	0.84 %	-0.84 %
UNIONISTA	3	1.88 %	2.74 %	-0.86 %
URNG-MAIZ	3	1.88 %	2.81 %	-0.93 %
VALIR	9	5.63 %	4.85 %	0.78 %
VAMOS	17	10.63 %	7.87 %	2.76 %
VICTORIA	4	2.50 %	2.60 %	-0.10 %
VIVA	7	4.38 %	4.25 %	0.13 %
WINAQ	4	2.50 %	3.46 %	-0.96 %

Fuente: Elaboración propia con datos del TSE, 2019.

La tabla anterior muestra precisamente la distorsión antes identificada. El Partido UNE, el mayoritario de la elección 2019, alcanzó un 17.86 % de los votos totales al Congreso (sumando votos distritales y votos al Listado Nacional), pero obtuvo un 32.50 % de los escaños legislativos. Precisamente se materializa la tendencia de construcción de mayorías “artificiales” gracias al diseño del sistema de distritos y a la utilización de una fórmula que tiende a beneficiar a los partidos que reciben más votos.

### 3. Sobre el reconocimiento del voto nulo

Uno de los avances alcanzados en el marco de la Reforma a la LEPP del año 2016 fue el reconocimiento del valor jurídico del voto nulo. Esto quedó contenido en el Artículo 203 Bis. del citado cuerpo legal, el cual establece que:

**Artículo 203 Bis. Efectos de la mayoría absoluta de votos nulos.** Si en los sistemas de votación, los votos nulos sumados en alguno de dichos sistemas fueren más de la mitad de los votos válidamente emitidos, el Tribunal Supremo Electoral acordará y declarará en única instancia la nulidad de las elecciones en donde corresponda y se repetirán estas, por única vez, debiendo los partidos políticos y, en su caso, los comités cívicos electorales, postular candidatos a los cargos públicos correspondientes. Para el efecto se procederá en lo aplicable de acuerdo con el Artículo 210 de esta Ley.

La incorporación de la norma citada tenía como objetivo permitir al elector ejercer mediante su voto su derecho de mostrar “el rechazo, hartazgo o insatisfacción respecto de la clase política” (2016, pág. 211). Buscaba permitir que el elector expresara su inconformidad respecto de las instituciones encargadas de representar los intereses políticos de las mayorías.

Sin embargo, en la práctica, el reconocimiento del valor jurídico del voto nulo estuvo cargado de contradicciones e incongruencias. Para empezar, el mismo concepto de “voto nulo” mezcla distintas formas de ejercer el voto. De acuerdo con el artículo 237 de la LEPP, se considera nulo todo voto que no esté marcado con una X, un círculo u otro signo adecuado, cuando el signo abarque más de una casilla, a menos que esté clara la intención de voto o cuando la papeleta contenga modificaciones, expresiones, signos o figuras ajenas al proceso.

No obstante lo anterior, el voto nulo puede ser consecuencia de un error involuntario al momento de emitir el sufragio (marcar más de una casilla o cometer un error al momento de ejercer el voto) o también puede ser consecuencia de un voto emitido de forma intencional por el elector, en forma de protesta, siguiendo la doctrina de la abstención activa.

A la discusión anterior debe agregarse también la confusión que se genera con el voto “en blanco”, que para términos prácticos implica no realizar marca alguna en la boleta de votación. Al voto en blanco no se le reconoce la validez jurídica para determinar si se repite la elección.

Lo anterior implica que en el marco del ejercicio del voto se puede tener: 1) votos nulos por razones de error involuntario; 2) votos nulos por razones de intención de mostrar rechazo; 3) votos en blanco. El reconocimiento legal del voto nulo de la forma establecida en el artículo 203 Bis. de la LEPP hace una mezcla entre los dos

tipos de votos nulos, sin que esto permita distinguir entre los votantes que anulaban su voto por razones no intencionadas y aquellos que lo hicieron por razones de rechazo o protesta; y tampoco reconoce la validez de las boletas que fueron dejadas en blanco o que también podrían considerarse “votos por ningún candidato”.

Asimismo, el reconocimiento de la validez jurídica del voto nulo también generó un problema de interpretación al momento de evaluar si un binomio presidencial alcanza o no la mayoría absoluta de votos, lo que le otorgaría el triunfo en la primera vuelta. El Artículo 203 de la LEPP al respecto de la mayoría absoluta establece que “este sistema, aplicable tan solo 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.”

Sin embargo, durante gran parte del proceso electoral, imperó una duda en el debate nacional: si por “votos válidos emitidos” se contarían únicamente los votos por organizaciones políticas o si también debían incorporarse los votos nulos y/o en blanco. El abogado constitucionalista Mario Fuentes Destarac reseñó la disyuntiva interpretativa sobre este tema al establecer que la redacción de la norma daba lugar a dos líneas de interpretación: 1) la que sostiene que el voto nulo únicamente tendría validez para los efectos de determinar si se repite o no la votación, por lo que no se contabilizaría para establecer los porcentajes de votación que hubieren obtenido los candidatos o las opciones del total de los votos positivos; y 2) la que asume que se debería de dar valor a los votos nulos, tanto para determinar si se debe repetir o no la elección, como también, para calcular los porcentajes de votos afirmativos obtenidos por los candidatos (Fuentes D., 2019).

Esta confusión interpretativa provocó que existiera incertidumbre sobre si en un escenario en el que se emitiera un porcentaje alto de votos nulos, pero no lo suficiente para repetir la elección, ese alto porcentaje podría beneficiar de forma indirecta al candidato puntero, facilitándole alcanzar la mayoría absoluta de votos válidos. Tal y como lo reseñó Fuentes (2019), “si los votos nulos (insuficientes para conseguir la repetición de la elección) no se toman en cuenta en el cálculo de los porcentajes de votos obtenidos por los presidenciables en la elección, estos aumentan automáticamente en función de alcanzar la mayoría absoluta de sufragios (por lo que) le da un mayor chance al presidenciable puntero en la votación para ser elegido en primera vuelta” (Fuentes D., 2019).

Este debate fue atendido por el TSE días antes de la primera vuelta, cuando clarificó que para fines de escrutinio, los votos válidamente emitidos incorporan los votos obtenidos por las organizaciones políticas, además de los votos nulos y los votos en blanco. Sin embargo, dicho criterio no quedó establecido formalmente en un Reglamento o Acuerdo del TSE. Por lo que aún hay lugar para futuros conflictos de interpretación.

Por otro lado, en el caso hipotético de que se alcanzara la mayoría absoluta de votos nulos a cualquier nivel de la elección (elección presidencial, legislativa o municipal), la repetición de la elección no necesariamente se realizaría con candidatos distintos, ya que la Ley no establece ninguna obligatoriedad para que las organizaciones políticas postulen nuevos candidatos. Cabe resaltar que en la propuesta original de reforma se establecía que debían participar nuevos candidatos; no obstante, en la aprobación final de la misma se suprimió la

obligatoriedad de postular a otros aspirantes. De tal forma, la repetición de los comicios, si bien daría un margen temporal para que organizaciones políticas y electores reevalúen su oferta y demanda política, no hay garantía de que los participantes serían distintos a los originalmente postulados (Ortiz E., 2019).

Finalmente, la barrera misma de requerir “mayoría absoluta” de votos nulos para repetir una elección terminó siendo prohibitiva. Y si bien puede justificarse en el caso de la elección presidencial (en donde el mecanismo de elección se basa en el sistema de mayoría absoluta), no se estableció un sistema diferenciado para alcaldías (en donde el mecanismo de elección es de mayoría simple) o siquiera reconocer la figura del “escaño vacío” para el Congreso (donde la elección se basa en el sistema de representación proporcional de minorías).

En este sentido, el reconocimiento del valor jurídico del voto nulo generó problemas de definición conceptual en relación con permitir la identificación del sufragio del elector que por motivación activa anula su voto en sentido de protesta. También generó problemas de interpretación sobre la validez de este en función a calcular mayorías absolutas. Y no necesariamente garantiza una revalorización de la oferta política.

Por todo lo anterior, no debe extrañar que en la elección 2019, en ninguna elección (Presidente y Vicepresidente, Listado Nacional de diputados, 23 elecciones de diputados distritales, 340 elecciones de alcaldes y corporaciones municipales, y la elección de diputados al Parlamento Centroamericano) el voto nulo haya alcanzado la mayoría absoluta necesaria para repetir comicios.

En la elección presidencial, por ejemplo, los votos nulos alcanzaron un 4.09 % de los votos emitidos, mientras que los votos en blanco alcanzaron un 9.08 % de los votos emitidos. He ahí un ejemplo claro de por qué la discusión de la validez del voto blanco también es un tema pendiente en el debate. Mientras que la elección con el porcentaje más alto de votos nulos fue la de diputados al Parlamento Centroamericano con un 20.45 %, pero también un 13.48 % de votos en blanco (TSE, 2019).

Por lo anterior, debe evaluarse el concepto y la redacción del reconocimiento del voto de rechazo, ya sea mediante voto nulo o por la vía del voto en blanco. En este sentido, el abogado Édgar Ortiz ha reseñado mecanismos vigentes en otras latitudes que pueden reflejar mejor el voto de rechazo. Por ejemplo, en España se reconoce como válido el voto en blanco y este tiene implicaciones para asignación de escaños al Poder Legislativo. Mientras que en Colombia se reconoce la validez del voto en blanco y, si este obtiene mayoría, se repite la elección por una sola vez y deben presentarse nuevos candidatos o nuevas planillas, según sea el caso, como ocurrió en 2011 en elecciones en Antioquia (Ortiz E. , 2019).

## ► Conclusiones

Desde hace varios años, la academia guatemalteca identificó que el diseño del sistema electoral, en cuanto a su estructura básica (circunscripciones electorales, sistema de candidatura, fórmula de conversión de votos en escaños) fue quedando obsoleto a la luz de la evolución institucional del sistema político nacional. Esa obsolescencia en el diseño del sistema electoral ha contribuido a generar incentivos que limitan el proceso de construcción partidaria o que

sencillamente favorecen fenómenos como la construcción de partidos franquicia, la fragmentación partidaria y la poca representatividad.

Concretamente, el sistema de distritos electorales, que nació en un contexto de mayor homogeneidad poblacional, fue quedando obsoleto a la luz de la evolución demográfica. El sistema, que originalmente estaba asociado con los números de población por distritos, generó una asimetría territorial: mientras la mayoría de los distritos del oriente del país tenían una magnitud pequeña, los distritos de occidente, pero sobre todo del núcleo metropolitano central, alcanzaron una magnitud excesivamente grande.

La teoría de sistemas electorales y los estudios aplicados a los procesos electorales 2015 y 2019 de Guatemala evidencian que los distritos de magnitud pequeña generan una tendencia mayoritaria y favorecen a los partidos grandes, mientras que los distritos de magnitud grande generan una tendencia más representativa, pero que, en casos extremos (como los distritos del núcleo metropolitano o la misma Lista Nacional), generan una propensión hacia la fragmentación del sistema de partidos.

La propensión mayoritaria del sistema se agrava cuando se analiza el efecto de la fórmula de conversión de votos en escaños. La utilización del sistema D'Hondt, con su versión de cifra repartidora, tiende a favorecer a los partidos grandes. Mientras que la propensión hacia la fragmentación se consolida como consecuencia de la ausencia de umbrales más eficaces para la adjudicación de escaños legislativos.

Esa asimetría en cuanto al tamaño de los distritos provoca que en reiteradas ocasiones la integración del Congreso de la República mantenga una tendencia similar: pocos partidos grandes con mayorías “artificiales” coexistiendo con una multiplicidad de pequeños partidos fragmentados.

La problemática de representatividad se agrava cuando se incorpora al análisis la variable sobre el formato de candidatura para el Congreso de la República. La utilización de listados cerrados y bloqueados, en un contexto de debilidad institucional del sistema de partidos políticos con bajos niveles de democracia interna, provoca tendencias a una mayor dependencia del diputado hacia la organización política y un mayor divorcio del representante hacia sus representados. En el peor de los casos, el sistema incentiva que se generen prácticas cuestionables al interior del partido político, tales como el modelo de fichaje de liderazgos o caciques locales (conocido como el sistema de “partido franquicia”), la venta de cargos o, sencillamente, la concentración de la decisión de postulación de los puestos claves de los listados en pequeñas cúpulas partidarias.

La oportunidad de oro para reformar estos males se presentó en el período 2015-2016; sin embargo, el diseño estructural del sistema de elección para el Congreso de la República no se abordó en la discusión sustantiva de la reforma electoral.

Por su parte, otro problema sistémico que también atenta contra la eficaz representatividad de las autoridades electas es la utilización del sistema de mayoría simple para la elección de alcaldías municipales. Elección tras elección se presenta un sinnúmero de casos en los que alcaldes municipales resultan electos con menos del 25 % de los votos y, en el peor de los casos, con diferencias

menores al 5 % de votos. Es decir, son elecciones cerradas donde el ganador resulta electo a pesar de que una mayoría de vecinos no votaron por él.

Lo anterior requiere entonces una revisión sobre la calificación de las elecciones municipales que permita aumentar la legitimidad y representatividad de las autoridades electas, sin que esto genere costos o complejidades significativas en el proceso.

Por último, si bien la reforma electoral del año 2016 generó un avance significativo en relación con el reconocimiento del valor jurídico del voto nulo, la experiencia de la elección 2019 puso en evidencia algunas incongruencias o problemas de interpretación sobre su conceptualización, alcance y aplicación. De igual forma, la incorporación de una barrera de mayoría absoluta para dar lugar a una repetición de elecciones por la vía del voto nulo resultó prohibitiva a la luz de la experiencia reciente.

Por todo lo anterior, resulta necesario iniciar un proceso de revisión de las experiencias aprendidas en las últimas elecciones, adaptar el diseño del sistema electoral y reconfigurar algunas de las condiciones propias de este para garantizar una mayor representatividad y funcionalidad hacia el futuro.

#### 4. Recomendaciones

- Derivado de las conclusiones anteriormente expuestas, resulta imperativo iniciar un proceso de reforma del sistema de distritos electorales de Guatemala. Tal proceso debe ir encaminado a reducir las asimetrías que provoca la coexistencia de distritos pequeños con distritos excesivamente grandes, particularmente la tendencia a generar bancadas artificialmente mayoritarias coexistiendo con una fragmentación de pequeñas bancadas.
- Un primer punto a reformar es atender el error generado por la Reforma Electoral del año 2016, que estableció un número fijo de diputados al Congreso, con un número fijo de diputados por distrito electoral. Se puede mantener el número fijo de 160 diputados al Congreso, pero establecer que los 128 diputados distritales deben distribuirse de forma proporcional al tamaño de la población de cada distrito, de acuerdo con el último censo de población. De esta forma, se podrá adaptar mejor el diseño de las circunscripciones electorales a las dinámicas socio-demográficas del país y cumplir así con el principio constitucional de que la elección de diputados por distrito debe hacerse de acuerdo con criterios proporcionales de población.
- En tal sentido, se recomienda al TSE, al Congreso de la República y a las instituciones dedicadas a la investigación social y política que realicen un estudio más profundo sobre el tamaño ideal de la Legislatura en Guatemala. La reforma del año 2016 únicamente se limitó a establecer un número fijo de 160 diputados como un correctivo ante la tendencia creciente del Congreso en función del tamaño del censo poblacional. Sin embargo, no se atendieron otros criterios demográficos, de funcionalidad legislativa ni de gobernabilidad para identificar si el número fijo de 160 era el adecuado o si se debe establecer otro modelo para determinar el número de legisladores.

- Asimismo, es recomendable que se intente generar un sistema más homogéneo de circunscripciones electorales a través de la introducción de los circuitos electorales, que permitirá subdividir los actuales distritos en unidades geográfico-electorales más pequeñas y homogéneas en su tamaño, con el fin de minimizar esas asimetrías.
- Dado que el sistema de distritos electorales se encuentra establecido en el Artículo 157 de la Constitución Política de la República, es necesario realizar un proceso profundo de análisis jurídico para evaluar si la creación de los circuitos electorales puede realizarse mediante cambios a la Ley Electoral o si esta reforma requiriese una modificación del texto constitucional.
- En aras de mejorar la representatividad funcional del sistema electoral, fomentar la construcción de partidos políticos institucionales y más representativos del electorado, así como reducir prácticas cuestionables, como el modelo de partido franquicia o la “venta de cargos”, debe evaluarse la necesidad de incorporar un mecanismo que permita al elector individualizar su voto frente al actual sistema de listados.
- Tal reforma debe aspirar a encontrar un justo medio: por un lado, no caer en un excesivo personalismo que podría debilitar aún más la institucionalidad partidaria, pero, por otro lado, generar mayor vinculación personal entre electores y elegidos con los representantes electos ante el Congreso de la República, al mismo tiempo que se reduce la dependencia excesiva del representante frente a la cúpula de su organización partidaria. La incorporación de sistemas de listados cerrados y desbloqueados o de voto preferente podría constituir alternativas intermedias para generar los resultados deseados.
- La incorporación de un sistema de circuitos electorales en el que se reduce la magnitud de las circunscripciones electorales, aunado con la introducción de un sistema de voto preferente, permite encontrar una alternativa sistémica al problema generado por la aplicación de la fórmula D’Hondt en distritos de alta magnitud. Al reducir el tamaño de las circunscripciones y permitir la individualización del voto, se reduce la distorsión que produce la citada fórmula en los distritos de magnitud grande (8 o más diputaciones). De tal forma, más que proponer una modificación a la fórmula electoral (que podría resultar una reforma compleja de aplicar), se recomienda atender la distorsión del sistema por otras vías de diseño institucional.
- Derivado de los problemas de implementación, efectividad e interpretación respecto de la validez jurídica del voto nulo, es recomendable realizar una revisión conceptual sobre el reconocimiento del voto de rechazo, los mejores mecanismos para hacer efectivo dicho voto, reducir la barrera formal para que el voto de rechazo conlleve la repetición de elecciones, además de reducir la incertidumbre interpretativa respecto a si los votos nulos deben o no considerarse para fines de calcular mayorías absolutas. De igual forma, se podría considerar el reconocimiento de la figura del “escaño vacío” que permitiría otorgar representación formal (dejando escaños vacíos en el Congreso) al voto nulo para el Poder Legislativo.

- Es igualmente recomendable revisar la fórmula para la elección de alcaldes municipales. Particularmente, el requisito mínimo de mayoría simple, dado que este sistema tiende a generar problemas de legitimidad y conflictividad electoral, cuando los alcaldes resultan electos con porcentajes muy bajos de votos y con diferencias muy reducidas respecto a sus más cercanos competidores. Introducir un sistema de “mayoría calificada” con requerimiento de segunda vuelta para aquellos casos en que no se alcance dicha mayoría calificada podría constituir una alternativa funcional para atajar la problemática de limitada legitimidad asociada con el sistema de mayoría simple.

## ► Propuestas de reforma para rediseñar el sistema electoral

La propuesta de una reforma normativa al órgano electoral parte de una premisa central: es imperativo promover una mayor democratización y representatividad efectiva del sistema electoral.

De tal forma, debe realizarse una serie de ajustes que aseguren una mayor cercanía entre los ciudadanos y los funcionarios electos, con el fin de generar una democracia más funcional encaminada a promover el verdadero bienestar común de los guatemaltecos. Asimismo, la cercanía entre gobernantes y gobernados debe servir para hacer efectiva una mayor fiscalización ciudadana y una mayor capacidad del ciudadano para premiar y castigar con el voto a sus autoridades.

En un sistema republicano, democrático y representativo, el Congreso de la República constituye el organismo que, por definición, actúa como foro democrático donde se deben ver representados intereses, visiones, demandas y solicitudes del conglomerado social. Por consiguiente, la representatividad implica la designación de un conjunto de personas que puedan manifestar de manera objetiva los intereses de los ciudadanos. Evidentemente, para que dicha representatividad funcione es necesario establecer parámetros adecuados para la elección de tales representantes.

El sistema de representación democrática reflejado en la Constitución Política de la República establece que debe existir concordancia entre representantes y representados, como se ejemplifica claramente en el Artículo 157 constitucional, el cual dispone que *“la ley establece el número de diputados que corresponda a cada distrito de acuerdo a su población”*. Resulta evidente que nuestro sistema democrático responde a un criterio poblacional para la elección de los diputados del Congreso de la República. Por tal razón, la propuesta de reforma relacionada con la integración del Organismo legislativo debe partir de una revisión de la misma reforma del año 2016, que estableció números fijos de diputados por distritos electorales.

Por lo anterior, es necesario cumplir con el mandato constitucional del “criterio poblacional” relacionado con la representatividad del Congreso y, a la vez, mantener un número fijo de diputados. Es por ello que debe adaptarse el actual modelo de integración del Congreso a una fórmula que asegure la representatividad de cada distrito electoral en función a tendencias de crecimiento

poblacional y procesos migratorios internos, al mismo tiempo que se deja fijo el número total de representantes.

De la misma forma, es necesario promover el diseño de un sistema más homogéneo de distritos electorales a través de la creación de subdistritos o circuitos electorales, que aseguren un mayor grado de cercanía entre electores y autoridades. En tal sentido, la propuesta incluye la división de aquellos distritos electorales con una magnitud igual o mayor a 6 diputados, en subdistritos o circuitos electorales que elegirán entre 2 y 4 diputados. Complementariamente, se promueve la incorporación de una fórmula de voto preferente que permita al elector individualizar su voto por candidaturas a diputaciones, sin generar incentivos tendientes al debilitamiento del sistema de partidos políticos.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, a continuación se recoge un conjunto de propuestas encaminadas a atender los objetivos anteriormente establecidos.

## **1. Integración del Congreso de la República con un número fijo de 160 diputados**

- 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 donde el municipio del mismo nombre comprenderá el Distrito Central y los restantes municipios constituirán el Distrito Departamental de Guatemala (se mantiene la redacción del primer párrafo del Artículo 205 de la LEPP).
  - El número de diputados distritales no excederá 128 y los diputados por Listado Nacional serán 32, equivalentes al 25 % del total de diputados distritales.
  - Los 128 diputados distritales serán distribuidos por el TSE entre los 23 distritos electorales, de forma proporcional a la población de cada uno de los distritos, de acuerdo con el último censo de población.
  - Todas las sesiones en donde se trate la asignación de diputaciones por distritos serán públicas y se deberá convocar a todos los partidos políticos para que puedan enviar a un representante. En estas reuniones, los representantes de los partidos políticos tendrán voz, pero no voto. La distribución de las diputaciones distritales después de un censo electoral deberá hacerse con al menos dos años de antelación al siguiente proceso electoral.

## **2. Del sistema de subdistritos o circuitos electorales**

- Los distritos electorales cuya magnitud resulte superior a 6 se dividirán en circuitos electorales con una magnitud de entre 3 y 4 diputados.
  - El TSE definirá los subcircuitos electorales, de acuerdo con criterios de población, aspectos geográficos y socio-culturales.
  - Todas las sesiones en donde se trate la asignación de diputaciones por distritos serán públicas y se deberá convocar todos los partidos políticos para que puedan enviar a un representante. En estas

reuniones, los representantes de los partidos políticos tendrán voz, pero no voto. La distribución de las diputaciones distritales después de un censo electoral deberá hacerse con al menos dos años de antelación al siguiente proceso electoral.

- Esta reforma podría requerir una modificación del Artículo 157 constitucional, con el fin de reconocer a nivel de la Constitución Política de la República el sistema de subdistritos o circuitos electorales.

### 3. Del sistema de voto preferente y el sistema proporcional de minorías

- Para la elección de diputados por el sistema de distritos electorales, se incorpora el sistema de “voto preferente”.
- Para los efectos de emisión del voto, el ciudadano podrá elegir si emite su voto por el listado de candidatos, tal y como lo presentó el partido político, o si desea mostrar su preferencia por uno de los diputados que integran el listado de candidatos electorales.
- Para efectos de escrutinio, las Juntas Receptoras de Votos procederán a contabilizar los votos obtenidos por cada agrupación política, considerando como tal los votos por listado así como por un candidato individual de la agrupación.
  - Se considerará como voto preferente por un candidato individual, cuando el elector marque la casilla junto a la fotografía del candidato.
  - Se considerará como voto por listado, cuando el elector marque el símbolo del partido político o coalición o cuando marque dos o más casillas de candidatos dentro de un mismo partido político o coalición.
  - En el caso de que el elector emita su voto preferente por dos o más candidatos de dos o más listados de diferentes partidos, se tomará el voto como “no válido”.
- Para efectos de adjudicación, se calculará en primera instancia la cantidad de diputados que obtiene cada agrupación política por cada uno de los distritos electorales, aplicando el sistema de elección proporcional de minorías contenido en el Artículo 203 de la LEPP.
  - Una vez determinado el número de diputados que le corresponde a cada una de las agrupaciones políticas, se procederá a determinar a cuáles candidatos del listado del partido les corresponde las curules a asignar.
  - Para proceder a adjudicar los cargos a los candidatos de cada agrupación política, en un pliego que contendrá un renglón con los votos contabilizados a favor del listado de candidatos, se consignarán otros renglones con los votos preferentes a favor de cada uno de los candidatos individuales de la organización política. En la primera columna se anotará el número de votos válidos que obtuvo; en la segunda, ese mismo número dividido entre dos; en la tercera, dividido entre tres, y así sucesivamente, según sea necesario para los efectos de la 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. A los candidatos individuales que hayan obtenido más votos que la cifra repartidora se les adjudicará el cargo de diputado. En caso de que el listado haya obtenido más votos que la cifra repartidora, se adjudicará el cargo al primer candidato de la lista.

#### **4. Del sistema de mayoría calificada y segunda vuelta para elección de alcaldes**

- El sistema de mayoría calificada se aplicará a las elecciones de alcaldes y síndicos. Se declarará ganadora la planilla que obtenga el mayor número de votos y supere el 40 % de los votos válidos o la planilla con más votos que supere el 25 % de los votos válidos, y que la diferencia entre esta y la segunda planilla con más votos supere el 5 %.
- De no darse una de las condiciones antes descritas, se efectuará una segunda vuelta electoral en la que participarán las dos planillas que hayan obtenido la mayor cantidad de sufragios, en la fecha que establezca el TSE.

#### **5. Del umbral para la adjudicación del Listado nacional**

- Se introduce un umbral para la adjudicación de cargos por sistema de Listado Nacional.
  - Para la elección de diputados por el sistema de Lista nacional, previo a la aplicación del sistema de representación proporcional de minorías, no se tomará en cuenta para efectos de adjudicación a los partidos políticos que hayan obtenido 4 % o menos de los votos por Listado nacional.

#### **6. De los umbrales de supervivencia de los partidos políticos**

- Incorporar una causal más para la cancelación de partidos políticos.
  - Si los partidos políticos no postulan candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República o no postulan candidatos a diputados en más de la mitad del total de los distritos electorales en los que cuenten con organización formal, salvo cuando hayan alcanzado representación ante el Congreso de la República de Guatemala.

#### **7. De la validez jurídica del voto nulo**

- Para fines de escrutinio, se considera como “votos válidamente emitidos” al total de votos que obtuvieron las organizaciones políticas, además del total de votos “nulos” y votos “en blanco”.
- Si en los sistemas de votación los votos nulos alcanzaran la “mayoría simple” de los votos válidamente emitidos, el TSE acordará y declarará en única instancia la nulidad de las elecciones en donde corresponda y se repetirán estas, por única vez, debiendo los partidos políticos y, en su caso, los comités cívicos electorales, postular nuevos candidatos a los cargos públicos correspondientes. Para ello, se deberá realizar el proceso correspondiente de Asambleas de postulación.

## Capítulo 2: Sistema de organizaciones políticas

### ► Marco teórico:

Los sistemas de partidos políticos surgen como consecuencia de las relaciones, las dinámicas y la interacción entre las distintas organizaciones dentro de un determinado sistema político. La caracterización de un determinado sistema partidario permite comprender el funcionamiento del sistema político en un determinado Estado.

Sus características son determinantes para un adecuado funcionamiento del sistema democrático, dado que los partidos políticos son los responsables de cómo actúan las instituciones de gobierno, la forma en que se alcanzan acuerdos y la manera en que representan los intereses de diversos sectores de la sociedad.

A lo largo de la historia reciente, la ciencia política ha tenido como una de sus ramas más importantes al análisis sobre el funcionamiento de los sistemas de partidos políticos. Diversos autores modernos han contribuido a generar tipologías para estudiar el funcionamiento de los sistemas partidarios. Por ejemplo, Maurice Duverger (1954) explicó la diferencia entre los sistemas en función a su número: bipartidistas o multipartidistas. Jean Blondel (1978) se enfoca en las relaciones entre los partidos políticos, en función de su tamaño. Por su parte, Giovanni Sartori se enfocó en el grado de polarización ideológica existente entre las organizaciones partidarias.

Además de la valoración cualitativa, Scott Mainwaring (2005) presenta un análisis sobre los niveles de institucionalización de un determinado sistema de partidos políticos. Para el autor, un sistema político institucionalizado presenta estabilidad en la normativa además de una abierta competencia, con partidos políticos establecidos y legitimados en la sociedad. En cambio, los sistemas con bajos niveles de institucionalización 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 (Mainwaring y Torcal, 2005).

Como complemento de esta caracterización, Samuel Huntington (1996) definió a los partidos políticos poco institucionalizados como aquellos que constituyen “proyecciones de ambiciones individuales en el contexto de rivalidades y afiliaciones personales y de familia” (Huntington, 1996; págs. 221-222).

Otros enfoques analíticos buscan estudiar el sistema de organizaciones políticas desde una visión más cuantitativa. Para ello, se enfocan en variables como la fragmentación partidaria, la volatilidad de los partidos políticos en su desempeño inter-eleccionario o la desproporcionalidad que genera el sistema electoral sobre el funcionamiento del sistema de partidos.

Por ejemplo, el concepto de fragmentación hace referencia al número de partidos que existen en una sociedad política. Y, para medirlo, se utiliza el Índice de número

efectivo de partidos de Laakso y Taagepera (1979), en el cual se evalúa el número de organizaciones políticas en un sistema, ponderando su fuerza relativa dentro del sistema. La idea se refiere a evaluar la fuerza del partido en relación con los votos obtenidos, además del porcentaje de escaños alcanzados en un Congreso o Parlamento.

La volatilidad se refiere a qué tanto cambia el porcentaje de votos que recibe un partido de una elección a la siguiente. Esta característica permite entender el grado de estabilidad y consolidación del sistema de partidos políticos en una democracia (Powell, 2009). Cuando las preferencias del electorado cambian drásticamente de una elección a otra, se dificulta la sostenibilidad de las políticas en el tiempo, porque cambian los actores y su responsabilidad para mantener los acuerdos que les dieron origen.

Por su parte, el análisis sobre la desproporcionalidad permite estudiar el diferencial que se produce entre el porcentaje de votos obtenidos por un partido político y la proporción de escaños que recibe el partido. En un sistema desproporcional, un partido político puede alcanzar un porcentaje de escaños mayor al porcentaje de votos obtenidos o viceversa. Naturalmente, la alta desproporcionalidad genera cuestionamientos a la legitimidad de los resultados electorales y sentimientos de insatisfacción entre los electores, dado que se generan asimetrías o desproporciones al momento de asignar escaños a los partidos políticos. Para evaluar esta variable, se utiliza el Índice de Loosemore y Hanby (1971), que permite contrastar esa desproporcionalidad ajustando otras variables, como el tamaño de los distritos electorales (Powell, 2009 y Nohlen, 2006).

Autores como Manuel Alcántara, Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Scott Mainwaring y Mitchell Seligson han elaborado estudios comparativos sistemáticos sobre los sistemas de partidos políticos en América Latina. En general, y a pesar de reconocer los enormes desafíos que persisten, se muestran optimistas respecto a la democracia en la región.

El presente estudio busca aplicar algunos de los modelos teóricos, tanto cualitativos como cuantitativos, al caso de Guatemala, con el objetivo de contribuir a la descripción del sistema partidario. De esta forma, identificar las debilidades que persisten y generar propuestas de reforma institucional dirigidas a atender las debilidades sistemáticas en las agrupaciones partidarias guatemaltecas.

## ► Diagnóstico político-institucional

Uno de los pilares centrales de toda república democrática y representativa es el sistema de partidos políticos. La función de los partidos políticos es servir de intermediarios entre la ciudadanía y los organismos del Estado, además de actuar como articuladores de políticas públicas y de legislación.

Sin embargo, en Guatemala los partidos políticos adolecen de falencias importantes, tales como el bajo nivel de confianza entre la ciudadanía, debilidad institucional, procesos centralizados de toma de decisiones, captura por parte de intereses espurios, por mencionar algunas dinámicas relevantes. Todo ello, como consecuencia de un sistema normativo con altas barreras de ingreso, tanto legales como económicas, además de un sistema de incentivos que fomenta la constitución de un oligopolio partidista.

## 1. Bajos niveles de confianza en los partidos políticos de Guatemala

El estudio “Cultura política de la democracia en Guatemala y en las Américas, 2016-2017” elaborado por la Universidad de Vanderbilt en el marco del Proyecto de Opinión Pública de Latinoamérica (*Latin American Public Opinion Project*, LAPOP), presenta una evaluación cuantitativa de la situación de los partidos políticos en el país. Desde el año 2014, la confianza en los partidos políticos ha mantenido la misma tendencia. Tan solo un 14.6 % de los electores tiene una opinión favorable sobre las organizaciones políticas. Esto coloca a Guatemala como el noveno país más bajo de América Latina en términos de confianza ciudadana en los partidos políticos. (Vanderbilt, 2018, pág. 33).

Este dato no es muy diferente de los resultados de la encuesta de Latinobarómetro correspondientes a 2018, en la cual tan solo un 11 % de los ciudadanos guatemaltecos mostró una opinión favorable de las organizaciones políticas. En comparación, el promedio de toda la región es 13 % de confianza en los partidos políticos. Ese 11 % coloca a Guatemala como el sexto país con el menor porcentaje de confianza partidaria en América Latina. (Latinobarómetro, 2018, pág. 53).

La encuesta de LAPOP también revela que existe una relación directa entre el bajo porcentaje de confianza en los partidos políticos y el nivel educativo de los electores. Los segmentos con educación universitaria y de mayores ingresos son quienes menos confianza tienen en las agrupaciones políticas (26.3 %), mientras que los estratos rurales, menos educados y de menores ingresos confían más en ellas (Vanderbilt, 2018, pág. 54).

En un mismo sentido, LAPOP también refleja el bajo nivel de partidismo en la sociedad guatemalteca. Tan solo un 5.9 % de los encuestados mostró simpatía por un partido político, porcentaje que ubica a Guatemala como el más bajo de América Latina en este sentido. Lo preocupante del caso es la tendencia histórica: mientras que en 2010 un 18.4 % de guatemaltecos revelaba simpatía por un partido político, ese número se ha reducido a un tercio en menos de una década. (Vanderbilt, 2018, págs. 55-57).

## 2. Debilidad institucional de los partidos políticos en Guatemala

El politólogo José Carlos Sanabria (2017) calificó al sistema de partidos políticos guatemalteco como uno de los más inestables de América Latina y caracterizado por su alta volatilidad, fragmentación, desproporcionalidad y poca polarización ideológica. (Sanabria, 2017, pág. 121).

El concepto volatilidad hace referencia a qué tanto cambia el porcentaje de votos que recibe un partido político de una elección a la siguiente. El politólogo Javier Brolo (2013) señala que la volatilidad del sistema político en Guatemala se evidencia con el hecho de que “el sistema de partidos políticos se ha reconfigurado en varias ocasiones, presenciando el nacimiento, auge y posterior desaparición de los partidos. Los partidos viejos se van y los nuevos vienen” (Brolo, 2013, pág. 37). Sanabria (2017) señala que la alta volatilidad del sistema partidario en Guatemala se materializa particularmente en elecciones presidenciales, en las cuales más de un 60 % del electorado cambia su votación de una elección a otra (Sanabria, 2017, pág. 121). Mientras que Hugo Novales, reseña

que la volatilidad también puede evaluarse en función del desempeño electoral de las agrupaciones políticas que han hecho gobierno. “Tres de los cuatro partidos creados antes de 2000 que han hecho gobierno (gozaron de) importante apoyo, (ya que) 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, págs. 1-2).

Por su parte, para evaluar la fragmentación del sistema electoral guatemalteco, se utiliza el índice de número efectivo de partidos de Laakso y Taagepera. Aplicando dicho índice a la experiencia local, Guatemala tiene un número efectivo de partidos de 5.5, el cual supera el promedio mundial de 4.5, lo que evidencia una alta fragmentación partidaria (Brolo, 2013, pág. 18). Para las elecciones 2015, Sanabria (2017) concluyó que la fragmentación promedio por distrito fue 5.52, con distritos que tuvieron tantos partidos efectivos, como Quetzaltenango, con 7.56. (Sanabria, 2017, págs. 126-127)

El concepto de desproporcionalidad hace referencia al diferencial que se produce entre el porcentaje de votos obtenidos por un partido político y la proporción de escaños que recibe el partido. En un sistema desproporcional, un partido político puede alcanzar un porcentaje de escaños mayor al porcentaje de votos obtenidos o viceversa. Naturalmente, la alta desproporcionalidad genera cuestionamientos a la legitimidad de los resultados electorales y sentimientos de insatisfacción entre los electores, dado que se generan asimetrías o desproporciones al momento de asignar escaños a los partidos políticos. Para evaluar esta variable, se utiliza el Índice de Loosemore y Hanby, que permite contrastar esa desproporcionalidad ajustando otras variables, como el tamaño de los distritos electorales. La aplicación del citado índice al caso guatemalteco arroja un resultado de desproporcionalidad de 10, siendo de los más altos a nivel mundial (Brolo, 2013, págs. 29-30).

En cuanto al excesivo personalismo en el sistema de partidos políticos, las agrupaciones que se han mantenido presentan una característica común: son agrupaciones que se definen en función a liderazgos personalistas y no plataformas ideológicas programáticas. (Castillo, Donis y Mack, 2006, pág. 24). Es más, la principal razón que explica el surgimiento de nuevos partidos políticos es el liderazgo personal de una figura política que aspira a cargo de elección, mientras que la extinción y desaparición de los partidos también está ligada a crisis de poder entre liderazgos personalistas (Castillo, Donis y Mack, 2006, págs. 24-28).

Todo ello deriva en que las agrupaciones políticas tienen escasa durabilidad temporal y una estructura limitada. Y, en su esencia, los partidos carecen de organización continuada, así como de apoyo y lealtad social, lo cual desvirtúa el mismo carácter de vehículo institucional entre sociedad y Estado. Asimismo, la carencia de un marco ideológico o una estructura programática formal consolida un modelo en el que los partidos políticos se circunscriben a operar como meras maquinarias electorales que se constituyen en instrumento para acceder a espacios de poder dentro del Ejecutivo, el Legislativo y las corporaciones municipales.

### 3. Barreras de ingreso y limitadas posibilidades de emprendimiento político

El análisis comparado de la Constitución Política de la República de Guatemala, así como de la LEPP, evidencia que la normativa vigente genera un marco conceptual más favorable a los partidos políticos que a los ciudadanos. Al reconocer a los partidos políticos como instituciones de “derecho público” (Artículo 18 de la LEPP) y al establecer que los ciudadanos únicamente pueden optar a cargos públicos de carácter nacional (Presidente y Vicepresidente de la República o diputados al Congreso) mediante postulación por parte de un partido político (Artículos 20 y 212 de la LEPP), se genera una concepción estatizada y centralizada de la participación política. Ambas normas entran en una contradicción filosófica en la que se desconocen los alcances y contenidos del derecho constitucional de libre asociación, consagrado en el Artículo 34 de la Constitución.

El jurista venezolano Jesús María Alvarado y el politólogo español Eduardo Fernández Luiña concluyeron que la LEPP guatemalteca “estatizó a los partidos políticos (...) cuando se observa la definición de los mismos, a saber: como “instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida” (Alvarado y Fernández, 2017, págs. 14-15).

Derivado de esta excesiva estatización y publicación de los partidos políticos como “instituciones de derecho público”, se ha generado la idea de que las organizaciones partidarias requieren un rígido marco normativo que defina su organización y funcionamiento, además de imponer severos controles internos y externos. En tal sentido, el marco normativo vigente presenta una excesiva carga de requerimientos inflexibles en relación con la formación y organización de los partidos.

Por ejemplo, la Ley Electoral establece de manera taxativa cuáles son las únicas formas reconocidas de organización política en Guatemala. El Artículo 16 de la LEPP señala que “Son organizaciones políticas: a) Los partidos políticos y los comités para la constitución de los mismos; b) Los comités cívicos electorales; y, c) Las asociaciones con fines políticos.”

El análisis de los requerimientos legales para la formación, constitución, organización y funcionamiento de los partidos políticos muestra que existe una sobrerreglamentación funcional. Por ejemplo, para la constitución de toda agrupación, el Artículo 19 de la LEPP establece que para que un partido político pueda existir y funcionar se requiere:

- a) Que cuente como mínimo con un número de afiliados equivalente al 0.30 % del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos. Por lo menos la mitad debe saber leer y escribir. Al publicarse un nuevo padrón electoral para elecciones generales, los partidos políticos deben cumplir con el requisito anterior, dentro de un plazo que inicia el día en que se dé por clausurado el proceso electoral y termina noventa días antes de la convocatoria del siguiente proceso de elecciones generales;
- b) Estar constituido en escritura pública y llenar los demás requisitos que esta ley establece;

- c) Cumplir con los requisitos de inscripción de los integrantes de sus órganos permanentes y mantener estos debidamente constituidos y en funciones; y,
- d) Obtener y mantener vigente su inscripción en el Registro de Ciudadanos.

Además de ello, el Artículo 49 de la LEPP regula los requisitos sobre la organización mínima para los partidos políticos, entre los cuales se encuentra:

- a) **“En el Municipio:** Que el partido cuente como mínimo con cuarenta afiliados vecinos de ese municipio; y que se haya electo, en Asamblea Municipal, al Comité Ejecutivo Municipal;
- b) **En el Departamento:** Que el partido cuente con organización partidaria como mínimo en cuatro municipios del departamento y que se haya electo en Asamblea Departamental al Comité Ejecutivo Departamental;
- c) **Nacional:** Que el partido cuente con organización partidaria, como mínimo en cincuenta municipios y, por lo menos, en doce departamentos de la República; y, que se haya electo en Asamblea Nacional al Comité Ejecutivo Nacional. Los partidos están en la obligación de comunicar al Registro de Ciudadanos, la integración de sus órganos permanentes.”

Por si fuera poco, los procedimientos operativos de los partidos dentro de la misma Ley Electoral establecen una serie de requisitos rígidos y estrictos en cuanto al funcionamiento de las asambleas partidarias. Por ejemplo, la convocatoria a Asambleas Municipales debe publicitarse con “por lo menos ocho días de anticipación a la celebración de la Asamblea” (Artículo 48, b) de la LEPP); la convocatoria a Asambleas Departamentales debe realizarse con “por lo menos ocho días de anticipación a la celebración de la Asamblea. (Artículo 37 a) de la LEPP); mientras que la convocatoria a la Asamblea Nacional “debe dirigirse a todos los comités ejecutivos municipales y entregárseles, con por lo menos treinta días de antelación, y publicarse en un diario de mayor circulación” (Artículo 27 a) de la LEPP).

Asimismo, la Ley Electoral también regula dinámicas puramente operativas, como los requisitos de la escritura de constitución de un partido político (Artículo 63 de la LEPP), los requerimientos para la solicitud de inscripción de los partidos (Artículo 67 de la LEPP) o un marco temporal límite para la inscripción de un comité pro-constitución de partidos políticos (Artículo 58 de la LEPP).

A nivel normativo, el Reglamento de la LEPP establece una serie de requisitos operativos muy rígidos en relación con temas tan dispersos como la conformación del grupo promotor de los partidos políticos (Artículos 11 y 12 del Reglamento), de la autorización de los libros de actas de los partidos políticos (Artículo 23 del Reglamento), de la autorización de las hojas de afiliación (Artículo 24 del Reglamento), de los procedimientos para faccionar e inscribir las actas de las asambleas (Artículos 31 y 33 del Reglamento).

Todo lo anterior genera barreras legales para el libre funcionamiento de los partidos políticos. Pero, además, genera una tendencia perversa como consecuencia de que estas barreras legales generan -a su vez- costos económicos. Por ejemplo, el cumplimiento de los procesos jurídicos y notariales para constituir

y legalizar partidos políticos genera costos económicos de servicios profesionales. La organización de las asambleas (tanto a nivel municipal y departamental como nacional) genera costos económicos de administración, logística y movilización. Los partidos también enfrentan el costo operativo de recorrer el país en búsqueda de líderes locales que organicen las filiales municipales y departamentales, además de los costos asociados a los procesos de afiliación. Asimismo, mantener la organización partidaria en el tiempo, con requisitos mínimos para cada uno de los niveles territoriales, genera costos fijos en cuanto a mantenimiento de sedes, personal permanente, etc.

Este listado de costos económicos asociados al mero funcionamiento partidario resulta prohibitivo para aquellas agrupaciones políticas con limitado acceso a financiamiento. Lo que es peor: cuando las agrupaciones políticas en cuestión son de reciente formación o no han participado en procesos electorales previos, por lo que no han logrado acceder a recursos del financiamiento público, todos los gastos anteriores deben sufragarse exclusivamente mediante financiamiento privado. Es decir, las barreras de ingreso al sistema no solo son de índole jurídica sino también económico-financiera.

Sobre la base del análisis anterior, Alvarado y Fernández sostienen que la excesiva reglamentación, además de la publicación de las organizaciones políticas en Guatemala, “desestima que en un Estado de Derecho, y en una democracia representativa, tales organizaciones políticas deben surgir libremente de las exigencias o demandas de la sociedad civil y no de una imposición organizativa o teleológica por parte del poder político.” (Alvarado y Fernández, 2017, pág. 16).

Tal esquema rígido e inflexible adoptado en la LEPP, no se ha traducido en mayor institucionalización del sistema político partidario. Por el contrario, la tendencia ha sido hacia la constitución de un oligopolio por parte de las agrupaciones políticas existentes, en detrimento de la libre participación por parte de la ciudadanía y la sociedad civil.

En este sentido, Fernández y Alvarado concluyen que prácticas cuestionables y resultados disfuncionales del sistema partidario, tales como la excesiva corrupción política, la búsqueda de recursos financieros de dudosa procedencia, el escaso compromiso con los valores y principios democráticos y republicanos, así como la coacción arbitraria del afiliado, no son más que el resultado de un régimen político-partidario intervenido por parte del poder político, que opta por generar privilegios a las organizaciones políticas, y no protege ni la institución del sufragio, ni fomenta el papel preponderante de los ciudadanos (Alvarado y Fernández, 2017, pág. 18).

#### **4. Centralización en procesos de toma de decisiones, minimalismo organizacional y partidos franquicia**

La problemática asociada con la participación política no solo se limita a las barreras de ingreso al sistema partidario. Dentro de las mismas agrupaciones políticas, el afiliado carece de mayores derechos y facultades. Por tal razón, no se incentiva a los partidos políticos a mantener una relación constante con sus afiliados ni a tratar de renovar y ratificar frecuentemente su base organizativa.

Por su parte, el modelo de partidos que articula la LEPP constituye una de las mayores aspiraciones funcionales de nuestro sistema. El sistema piramidal, en el

que la toma de decisiones ocurre desde la base de la organización municipal, ascendiendo hacia la organización departamental, para llegar finalmente a los órganos nacionales, debería promover, en su diseño, la participación ciudadana y la democratización interna de los partidos.

No obstante, en la práctica, la toma de decisiones a nivel partidista aún mantiene un alto componente de concentración y centralización. En su evaluación sobre el proceso electoral 2015, Sanabria concluye que “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” (Sanabria, 2017, pág. 179). El problema central radica en que los afiliados no están involucrados en los procesos de toma de decisión del partido, especialmente en lo relacionado con la elección de las autoridades partidarias y en la designación de los candidatos a cargos de elección popular.

La alta centralización en los procesos de toma de decisiones se materializa en el predominio que tiene el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) sobre los comités departamentales y municipales en áreas como la creación del partido, la inscripción de filiales departamentales y municipales, y la postulación de cargos a puestos de elección pública. Jonatan Lemus (2012) explica que la centralidad de los partidos se plasma en el poder discrecional que tienen los dirigentes para controlar la organización. Por ejemplo, los secretarios municipales y departamentales tienen el poder para formar organización de la manera en que ellos crean conveniente. Asimismo, existe un alto grado de discrecionalidad en la postulación de candidatos, así como en el proceso de afiliación (Lemus, 2012, pág. 11).

La problemática de centralización se exagera al momento de postular candidaturas a cargos de elección popular. La LEPP establece que las candidaturas municipales en los municipios donde existe organización legal es competencia de la Asamblea Municipal y la postulación de candidatos a diputaciones distritales en aquellas circunscripciones donde existe organización formal es competencia de la Asamblea Departamental. Sin embargo, bajo la premisa que los partidos políticos siguen lógicas minimalistas, que únicamente aspiran a establecer organización en los municipios y departamentos que requiere la ley, la nominación de candidatos a cargos de elección popular en municipios y departamentos donde no hay organización formal, termina siendo competencia de los CEN. De tal forma, los integrantes del CEN pueden llegar a tener el control del 80 % de las postulaciones en el país, tanto a diputados como a alcaldes (Sanabria, 2017, pág. 122).

Esta dinámica de centralismo también se refleja en la estructura partidaria, a nivel municipal y departamental. No hay un interés por extender o institucionalizar territorialmente a los partidos políticos y menos que sus afiliados puedan participar a través de las asambleas partidarias, dentro de un marco democrático, en las decisiones de la organización (Sanabria, 2017, pág. 179).

Por otro lado, de acuerdo con Sanabria (2017), los partidos guatemaltecos tienen escasa organización formal en el territorio nacional. Citando datos de Javier Brolo (2013, pág. 3), el autor señala que los partidos políticos en 2013 apenas tenían un 20.2 % de organización partidaria posible en cada circunscripción electoral. A su vez, a pesar de la excesiva fragmentación del sistema político y del alto número de

partidos políticos inscritos, el promedio de partidos con organización en cada municipio del país es 5. (Brolo, El tamaño importa: variaciones por distrito en elecciones legislativas de Guatemala 1984-2011, 2013, pág. 7). Brolo (2013) y Sanabria (2017) explican que esta tendencia se debe a que los partidos políticos tienen el incentivo para mantener un minimalismo organizacional, es decir, mantenerse en torno a los requisitos mínimos legales que exige la ley para tener organización nacional: 50 municipios y 12 departamentos.

El minimalismo organizacional se nutre de dos incentivos. Por un lado, el incentivo de mantener bajos los costos de organización partidaria. Y, por otro lado, permitir que el CEN del partido mantenga el control sobre la nominación de candidaturas en aquellos municipios y departamentos en donde no existe organización formal. Aunque, se debe señalar, en esos municipios en donde no hay organización partidaria formal, las agrupaciones políticas sí establecen una organización informal o paralela, que sirve para cumplir los designios de la cúpula partidaria (ASIES, 2013).

Aparte de lo descrito anteriormente, el politólogo Javier Brolo (2015) ha desarrollado un análisis más profundo sobre el fenómeno del minimalismo partidario. El autor construye un modelo hipotético en el cual un partido político puede diseñar su estructura organizacional para lograr concentración en cuanto a que la mayor cantidad de decisiones sean tomadas por el menor número de personas (Brolo, 2015).

De acuerdo con Brolo, existen dos factores normativos que favorecen esta concentración en los procesos de toma de decisiones: 1) que la LEPP no prohíbe que las mismas personas integren las asambleas y comités ejecutivos de las organizaciones políticas; 2) que la Ley Electoral establece como requisito para la toma de decisiones, tanto en asambleas como en comités ejecutivos, “la mitad más uno de los asistentes de la sesión” y no la mitad más uno del total de integrantes del órgano partidario. Es decir, las decisiones formales pueden tomarse con un número reducido de integrantes de la organización política.

Brolo (2015, págs. 8-10) construye un modelo hipotético siguiendo los dos factores normativos antes descritos para concentrar la mayor cantidad de decisiones en el menor número de personas. A nivel municipal, para que un partido cuente con organización partidaria vigente, se requiere un número mínimo de 40 afiliados. Sin embargo, para la realización de la Asamblea Municipal, la LEPP establece que esta puede realizarse con un cuórum mínimo de 15 personas, lo que implica que 8 votos constituyan una mayoría. Es decir, un número de 8 activistas partidistas puede abrogarse la toma de decisiones por un grupo de 40 o más personas.

Estos 8 integrantes de una mayoría municipal, más un afiliado adicional de la organización, pueden elegirse a sí mismos como miembros del Comité Ejecutivo Municipal (CEM), el cual puede funcionar con un cuórum mínimo de 5 integrantes y tomar decisiones con una mayoría de 3 votos.

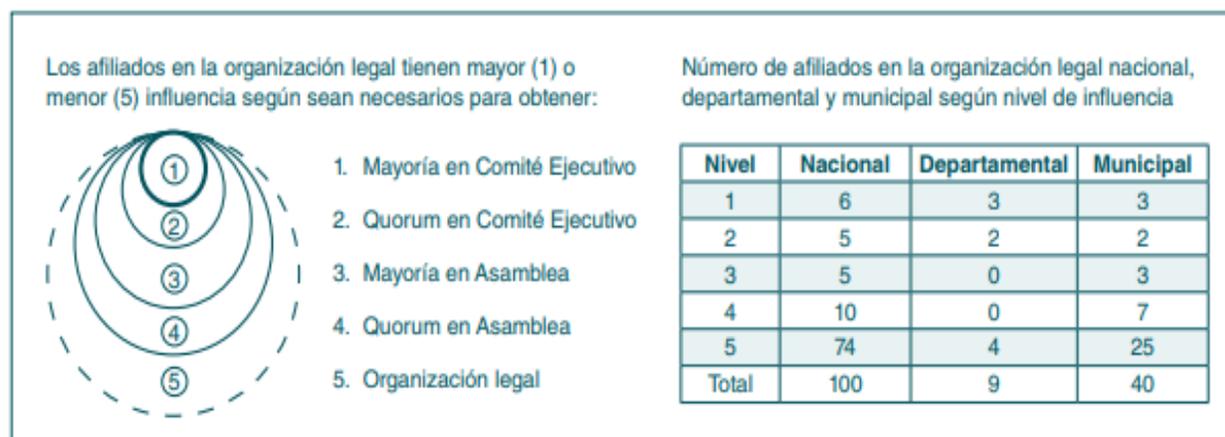
Por su parte, para tener organización a nivel departamental, el partido político debe tener organización formal en 4 o más municipios de la localidad. La LEPP establece que la Asamblea Departamental se integra hasta con 2 delegados por cada municipio organizado formalmente. Bajo una premisa minimalista, la Asamblea Departamental se integraría por 8 delegados (2 por cada uno de los 4 municipios). La misma LEPP establece que según el cuórum mínimo para que la

Asamblea Departamental pueda sesionar y tomar resoluciones, se requiere que más de la mitad de los municipios donde el partido tenga organización acredite por lo menos 1 delegado. Esto implica entonces que 3 delegados (1 de 3 municipios con organización vigente) pueden sesionar y tomar decisiones para toda la organización departamental. Estas 3 personas pueden elegir un Comité Ejecutivo Departamental (CED), integrado por 9 personas, pero que puede funcionar con un cuórum mínimo de 5 integrantes, de los cuales 3 votos harían la mayoría.

A su vez, para tener organización de carácter nacional, se requiere contar con 12 departamentos y 50 municipios organizados. Para que la Asamblea Nacional pueda instalarse y tomar resoluciones, se requiere entonces que más de la mitad de las organizaciones municipales acrediten por lo menos 1 delegado. Esto implica que a nivel nacional, la Asamblea puede instalarse con un mínimo de 26 miembros, en la cual 14 constituyen una mayoría. Esos 14 asambleístas, junto con 6 afiliados más, pueden elegirse como CEN integrado por 20 miembros. El CEN, a su vez, puede funcionar con un cuórum mínimo de 11 miembros, con lo cual 6 votos constituirían mayoría (Brolo, 2015, pág. 9-10).

**Gráfica n.º 2: Niveles de influencia de los afiliados y su distribución en la organización de un partido minimalista**

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



Fuente: Brolo, 2015, pág. 8.

El ejercicio anterior, si bien extremo en su naturaleza, evidencia cómo el marco normativo y los incentivos que el sistema genera sobre los partidos políticos favorecen un modelo de toma de decisiones eminentemente centralizado y concentrado en pocas manos. Una pequeña cúpula de no más de 50 personas puede ejercer control efectivo sobre la mayor parte de decisiones trascendentales de una agrupación, particularmente la postulación de candidatos a cargos nacionales y distritales.

La sumatoria de las altas barreras de ingreso al sistema partidario, aunado a la excesiva centralización en los procesos de toma de decisiones, constituyen el caldo de cultivo que genera el fenómeno del “partido franquicia”. En este modelo de organización partidaria, los comités ejecutivos nacionales ceden el control y la administración de la marca del partido a algún candidato a nivel local que tenga la capacidad de crear y mantener la organización departamental o municipal del partido. Esto se debe a que los CEN perciben que la organización requerida por la Ley Electoral genera costos excesivos que deben evitarse, tales como la realización de las asambleas, los costos de afiliación y reclutamiento o los costos de administración permanente de las sedes. Una vez terminado el proceso electoral, el líder a nivel local no tiene ningún incentivo para mantener su permanencia dentro del partido, ni mucho menos para mantener el funcionamiento de la organización a nivel territorial. Esta situación deriva en organizaciones inestables que pertenecen al líder local y no al partido (ASIES, 2013, pág. 14).

La prevalencia de “partidos franquicia” genera una dinámica particular del funcionamiento de las organizaciones políticas. Los partidos enfocan sus recursos humanos, políticos y financieros a la obtención de resultados favorables en materia electoral, en lugar de construir partidos formales e institucionalizados. Dado que la cúpula partidaria valora más a los líderes y caciques locales que atraen potenciales votantes por encima de la organización institucional, se genera una dinámica que incentiva la poca construcción de bases partidarias.

La construcción de base y organización territorial queda subordinada a la obtención de resultados electorales y no a la formación de cuadros y liderazgos, ni mucho menos a la discusión de problemas nacionales o de políticas públicas, mientras que para los líderes políticos locales, el incentivo es incorporarse a marcas partidarias que sirvan de respaldo y trampolín político a sus aspiraciones políticas. Por tal razón, los partidos favoritos en las encuestas o que están posicionados para ganar en las subsiguientes elecciones tienen mayores facilidades para reclutar o fichar liderazgos a nivel local.

Dado que solo algunos liderazgos pueden competir por estos partidos, el resto de los líderes que no logra posicionarse en los partidos más relevantes migran hacia los partidos pequeños o minoritarios. Es decir, se genera un proceso de constante migración inter-partidaria entre elección y elección. (ASIES, 2013, pág. 17). Este fenómeno, a su vez, provoca que la cúpula central de los partidos políticos esté en un constante proceso de fichar nuevos liderazgos territoriales, para llenar los vacíos dejados por aquellos caciques que migraron a partidos con mejores oportunidades electorales. Y así, sucesivamente, se genera un círculo vicioso que nutre el fenómeno de la franquicia electoral.

## **5. Participación de mujeres y jóvenes en los partidos políticos**

Otra característica del sistema de partidos políticos en Guatemala es su alto nivel de exclusión. Históricamente, los grupos de mujeres, jóvenes y pueblos indígenas han sido actores marginales dentro del mundo de las organizaciones partidarias. Tanto para la postulación de candidaturas como para la conformación de los órganos de toma de decisiones de los partidos políticos, estos tres sectores de la sociedad han tenido porcentajes reducidos de espacios de participación.

Esta tendencia histórica a la exclusión es consecuencia de barreras de participación tanto en el diseño institucional del sistema electoral y de partidos políticos como de variables históricas y socioculturales de Guatemala.

En promedio desde 1995 a 2015, los partidos políticos postulan a una mujer por cada 4 hombres a cargos de elección popular. En el caso de los jóvenes, concepto entendido como personas cuyo rango de edad se encuentra entre los 18 y 35 años, constituyen menos de una cuarta parte de las candidaturas de los partidos políticos.

Para la elección 2015, José Carlos Sanabria (2017) elaboró un análisis descriptivo sobre la participación de mujeres y jóvenes dentro de las agrupaciones políticas. En cuanto a la elección de diputados al Congreso por el sistema de distritos, las mujeres representaron un 25.83 % del total de las candidaturas. Sanabria identificó que en la postulación de candidaturas a diputaciones distritales se evidencia una relación entre tamaño de distrito y participación, así como entre territorialidad y participación. En los distritos del altiplano occidental, como Quiché, Totonicapán y San Marcos, se aprecia un menor porcentaje de participación femenina. Además, se observa un mayor porcentaje de participación en distritos grandes, como Huehuetenango, el Central y Guatemala. Aunque el autor también indica que, en estos casos, “regularmente los partidos inscriben a las mujeres en posiciones del listado que tienen pocas posibilidades de obtener representación” (Sanabria, 2017, págs. 140-141).

Otro dato relevante de la investigación de Sanabria (2017) es que los partidos Patriota, Líder y MNR postularon a menos de un 20 % de candidatas mujeres; mientras los partidos con mayor porcentaje de participación femenina fueron Winaq-URNG Maíz, con 27.62 %; VIVA, con 25.68 % y EG, con 23.84 %.

Al igual que en el caso de la participación femenina, Sanabria (2017) identificó el porcentaje de jóvenes postulados a cargos de elección popular en el 2015. De acuerdo con sus conclusiones, por el sistema de lista nacional fueron postuladas 30 mujeres jóvenes y 56 hombres jóvenes; mientras que para la elección de diputados por sistema distrital fueron postuladas 145 mujeres y 305 hombres jóvenes. Y finalmente, para la elección de corporaciones municipales se presentaron 1,817 mujeres jóvenes y 4,328 hombres jóvenes (Sanabria, 2017, pág. 144).

En el caso de participación de pueblos indígenas, los partidos políticos guatemaltecos se caracterizan por tener diferentes niveles de apertura para que representantes de los pueblos indígenas participen en sus estructuras. Susana Batres (2012) identificó que existe una relación entre territorialidad y participación de los pueblos indígenas. En departamentos con mayoría de población indígena, los cargos de mayor jerarquía en los CED y los CEM tienen mayor porcentaje de participación indígena. Sin embargo, la autora señala que en los partidos políticos más fuertes, los primeros lugares de los listados de candidatos al Congreso son integrados por personas no indígenas (ladinos), incluso en aquellos distritos de mayoría indígena. (Batres, 2012, pág. 51). Dichas prácticas provocan que los pueblos indígenas tengan bajos niveles de participación tanto en el Congreso como en las Municipalidades.

Para la elección del año 2015, Mirador Electoral cuantificó la participación de candidatos indígenas a los cargos de elección popular. De los 14 binomios

presidenciales, únicamente Encuentro por Guatemala (EG) (José Ángel López Camposeco) postuló a un candidato indígena para la Presidencia y el partido Winaq-URNG (Mario Ellington) postuló a un candidato garífuna para la Vicepresidencia. La tendencia se mantuvo idéntica al 2011, cuando solo un candidato presidencial (Rigoberta Menchú por la coalición Winaq-URNG Maíz - ANN) y uno vicepresidencial (Laura Petrona Reyes por el partido CREO) participaron en los binomios por el Poder Ejecutivo (Tribunal Supremo Electoral, 2016). En cuanto a candidaturas al Organismo Legislativo, tan solo un 7 % de los candidatos por Listado Nacional fueron indígenas. Mientras que en 8 distritos electorales analizados cuya población es mayoritariamente indígena, de los partidos más relevantes, el Partido Líder postuló a un 25 % de candidatos indígenas, la UNE a un 44 % y el Patriota a un 25 %. Finalmente, para corporaciones municipales, en esos mismos 8 departamentos la participación fue mayor que en el resto de las elecciones, alcanzando un 68 % de candidatos indígenas (Mirador Electoral, 2016, págs. 22-25). No obstante, el mismo informe de Mirador Electoral indica que de estos candidatos, apenas 15.9 % son mujeres y 4 % jóvenes. Es decir, la participación de candidatos indígenas está concentrada particularmente en manos de hombres.

## ► Conclusiones

Los partidos políticos en Guatemala atraviesan una crisis de legitimidad que se manifiesta por medio de los bajos indicadores de confianza y adhesión por parte de la ciudadanía. Esa crisis de confianza en gran medida está vinculada a la debilidad institucional de las agrupaciones partidarias.

La debilidad institucional se materializa a través de indicadores, como la alta fragmentación de un sistema de partidos en el cual cada vez son más las agrupaciones que participan en los procesos electorales, así también en la volatilidad partidaria, entendida como la alta variación en el desempeño electoral de los partidos políticos de elección a elección. El sistema electoral genera además una desproporción entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños legislativos que alcanzan las agrupaciones políticas, en detrimento de la legitimidad del proceso electoral.

Además de lo anterior, los partidos políticos en Guatemala operan bajo una serie de incentivos que evitan su institucionalización y consolidación en el tiempo. El minimalismo organizacional parece la norma, ya que los partidos no buscan construir una organización base, sino únicamente alcanzar los mínimos legales para sobrevivir. También se evidencia un exceso de centralismo y de concentración en los procesos de toma de decisiones. Ese centralismo abre la puerta para que las decisiones relevantes para la agrupación sean tomadas con altos niveles de arbitrariedad y discrecionalidad por parte de pequeñas cúpulas partidarias.

En otros casos, el funcionamiento y la existencia de los partidos están directamente vinculados a dinámicas socio-políticas, como el caciquismo y el personalismo, sin olvidar que prácticas marcadas de la sociedad guatemalteca, como la discriminación y la exclusión de grupos particulares de la sociedad, también se reflejan en la operación de los grupos políticos, en detrimento de los sectores de jóvenes, mujeres y pueblos indígenas.

Por su parte, el marco normativo vigente genera incentivos que fomentan la construcción de un oligopolio partidario. El caso guatemalteco es un ejemplo de cómo la conjunción de diversos requisitos legítimos de formación partidaria termina generando altas barreras de ingreso al sistema. Por ejemplo, si bien el requisito de afiliados para la formación de un partido político, que es de 0.30 % sobre el total de empadronados, está en sintonía con el parámetro regional, y si bien los requisitos procedimentales para la realización de las asambleas constituyen mecanismos de difusión, en la práctica la aplicación de los mismos termina siendo excesivamente rígida. No hay mecanismos que permitan generar alternativas formales y legales que permitan cumplir con los requisitos de afiliación y los procedimientos de operación partidaria de forma más eficiente y costo-efectiva.

Por ello, tales requisitos terminan generando una gran consecuencia no intencionada: se convierten en barreras de ingreso, barreras de funcionamiento y generadoras de costos prohibitivos para la participación política.

Todo lo anterior afecta la efectiva materialización del derecho constitucional de libre asociación y participación política, puesto que los incentivos favorecen a las agrupaciones vigentes en detrimento del emprendimiento político de los ciudadanos y de la sociedad civil.

Las altas barreras de ingreso y los incentivos negativos sobre el sistema de partido han provocado que los partidos políticos guatemaltecos operen bajo una fórmula que incluso ha sido un aporte nacional a la ciencia política mundial: el concepto del partido franquicia. Es decir, la agrupación política que “presta” su marca partidaria a líderes y caciques locales para que estos la administren en períodos electorales, sin que ello lleve a la construcción de verdaderas instituciones representativas de los intereses y demandas de amplios sectores de la sociedad guatemalteca.

Todos los elementos anteriores no permiten consolidar un sistema de partidos que logre trascender en el tiempo, que alcance niveles mínimos de institucionalización ni que logren siquiera generar arraigo social y territorial. Por ello, elección tras elección, el sistema partidario de Guatemala se reconfigura con el surgimiento y la desaparición de fuerzas políticas importantes.

En tal sentido, es conveniente iniciar un profundo proceso de reforma al marco normativo y al esquema de incentivos que rige el funcionamiento de los partidos políticos guatemaltecos.

Es importante reducir las barreras de ingreso al sistema, no solo en términos jurídicos sino también en costos económicos y financieros. La apertura del sistema partidario y la promoción de una mayor facilidad para la participación y el emprendimiento político deben complementarse con mecanismos legales e incentivos institucionales que promuevan una mayor democracia interna en las agrupaciones políticas. Procesos de toma de decisiones descentralizados y desconcentrados; normas que limiten la concentración de facultades en manos de los Comités Ejecutivos de los partidos; procesos más democráticos y libres para la elección de las autoridades partidarias y la postulación de cargos públicos deben incorporarse por la vía normativa.

Todo lo anterior pasa por la necesidad de reconocer el rol del afiliado dentro de las organizaciones políticas. Al potenciar la figura del afiliado, se garantiza un ejercicio más horizontal del poder.

Prácticas como el personalismo político y el nepotismo deben desincentivarse, tanto por la vía normativa como a través de mecanismos institucionales que impidan la consolidación de clanes familiares en los órganos de decisión de los partidos políticos.

En fin, resulta imperativo encaminar una agenda de reforma orientada a transformar la distribución del poder a lo interno de los partidos políticos, particularmente en tres ámbitos importantes de decisión: 1) la elección de las autoridades internas; 2) la postulación de candidatos; y 3) la operación y funcionamiento permanente de los partidos políticos.

Se debe incentivar también que las agrupaciones políticas promuevan la construcción de una base política, la formación de sus cuadros y la circulación de sus liderazgos. Y se debe fomentar, a su vez, que los partidos faciliten la participación de grupos como jóvenes, mujeres y pueblos indígenas, en aras de alcanzar mayores niveles de democratización.

Una agenda de fortalecimiento del sistema de partidos políticos constituye entonces una necesidad trascendental en el proceso de consolidación de la democracia guatemalteca.

## ► Recomendaciones

Desarrollar un proceso de discusión, análisis y debate para identificar alternativas en cuanto a normativas para atender algunos de los problemas anteriormente identificados, que incluya pero que no se limite a los siguientes ejes de propuesta:

- Facilitar el ejercicio del voto por la vía de unificación del registro de ciudadanos con el número del Documento Personal de Identificación (DPI).
- Incluir en la LEPP una definición más acorde de los partidos políticos, que permita explicitar el carácter democrático de las organizaciones partidarias y que ello constituya una base para el desarrollo de los estatutos partidistas.
- Reconocer en la LEPP los derechos de los afiliados de las organizaciones políticas.
- Reconocer en la LEPP la facultad para que un número determinado de afiliados del partido pueda solicitar a nivel municipal, departamental o nacional, la realización de elecciones primarias para la postulación de candidatos a cargos de elección popular.
- Reducir las barreras de ingreso al sistema político-partidario, que incluya la reducción de requisitos de afiliados y de organización para el funcionamiento de las agrupaciones partidarias.
- Establecer mecanismos equilibrados que desincentiven la excesiva centralización en manos del CEN para postular candidatos en aquellas circunscripciones en donde carezcan de organización formal, sin que ello implique aumentar excesivamente los costos de operación y organización de partidos políticos.

- Establecer un mecanismo legal en el que se incentive que los órganos partidarios, tanto asambleas como comités ejecutivos (a nivel municipal, departamental y nacional), solo puedan tomar sus decisiones por mayoría absoluta del total de los miembros que les integran, para evitar el exceso de concentración y minimalismo en el proceso de toma de decisiones.
- Establecer la limitación para que los miembros de las asambleas partidarias que ejerzan su derecho de voto en las mismas no puedan optar directamente a cargos de Comités Ejecutivos al mismo nivel, ni a postularse a cargos de elección por el territorio en cuestión.
- Establecer un sistema de voto secreto para las votaciones de las asambleas municipales, departamentales y nacionales de los partidos políticos.
- Establecer prohibiciones para que familiares de los dirigentes nacionales de los partidos políticos sean postulados a cargos de elección popular. Establecer la prohibición para que familiares dentro de los grados de ley integren distintos órganos de dirección de los partidos políticos.
- Establecer, como requisito de postulación para candidatos a corporaciones municipales o diputaciones distritales, que los mismos acrediten su residencia electoral en la circunscripción por la que desean optar a un cargo de elección.
- Trasladar del Comité Ejecutivo de los partidos a delegados del TSE las funciones relacionadas con el proceso de levantamiento y faccionamiento de las actas, con el fin de garantizar la objetividad y transparencia en la inscripción de los actos jurídicos de las agrupaciones partidarias.
- Desarrollar una propuesta de manual para el funcionamiento interno de los partidos políticos, en el cual se busque promover la discusión interna, el disenso razonado, el pluralismo, la diversidad y el debate sobre posturas políticas de la agrupación.
- Promover a lo interno de las organizaciones políticas, por la vía de sus estatutos o manuales de funcionamiento, la incorporación de criterios inclusivos para mujeres, jóvenes y pueblos indígenas, ya sea mediante mecanismos de acción afirmativa o facilitando la incorporación de personas de tales segmentos poblacionales.

## ► Propuestas de reforma para el sistema de organizaciones políticas

Es necesario mejorar la democratización del sistema político. Los partidos políticos, que representan el canal de comunicación entre la ciudadanía y las instituciones del Estado, son el elemento central de los sistemas políticos democráticos. Actualmente, los costos y trámites para institucionalizar legal y formalmente un partido político son muy elevados debido al costo de las asambleas (nacionales y locales), los costos administrativos (sedes, filiales del partido, etc.), los costos de reclutamiento y los costos de afiliación. **Los altos costos asociados con la creación y funcionamiento de los partidos políticos deben disminuirse, reduciendo las barreras de entrada y permitiendo la creación de nuevos partidos con mayor legitimidad que puedan postular candidatos a diputados.** La disminución de estos costos permitiría una liberalización del sistema político, potenciaría la libertad de asociación, promovería la competencia entre los actores políticos y mejoraría la calidad de la democracia guatemalteca. Esta medida permitirá oxigenar al sistema político con nuevas fuerzas políticas que mejorarán la representación ciudadana.

Es importante hacer referencia a la integralidad de la propuesta. Si bien se identificó como una debilidad del sistema de partidos políticos la alta fragmentación y volatilidad de las agrupaciones partidarias, aunado al número excesivo de partidos políticos que existen en Guatemala, la propuesta de relajar las barreras de ingreso al sistema no debe verse como un contrasentido o una disonancia.

La propuesta en su conjunto parte de la premisa de la necesidad de facilitar el “emprendimiento político”: promover que la ciudadanía libremente organizada tenga fácil acceso a la participación dentro del sistema partidario. Sin embargo, esta propuesta se complementa con las reformas al sistema electoral, en las cuales se busca reducir el tamaño de las circunscripciones (por la vía de los circuitos electorales), promover una mayor individualización del voto (por la vía del sistema del voto preferente) además de incorporar un umbral para la asignación de escaños en el sistema de Lista Nacional.

Estas tres reformas al sistema electoral tendrán un efecto de contrapesar el incremento esperado en la participación de agrupaciones políticas. Es decir, se busca incentivar el ingreso al sistema de partidos, al mismo tiempo que se equilibra la representatividad efectiva de las agrupaciones políticas por la vía del diseño del sistema electoral.

## **1. De la inscripción de ciudadanía, voto e identificación**

- Los guatemaltecos que cumplan 18 años deberán solicitar al Registro Nacional de las Personas (RENAP) su DPI en la forma como lo indica la Ley en la materia. El Código Único de Identificación (CUI), será el mismo que corresponda al número de empadronamiento.
- Con el CUI, el Registro de Ciudadanos del TSE deberá efectuar la respectiva inscripción de forma automática, con el previo consentimiento del ciudadano.

## **2. La reducción de barreras de ingreso**

Se reconoce la necesidad de reducir las barreras de ingreso al sistema de partidos políticos, lo que puede realizarse por medio de las siguientes tres modalidades:

- Se mantiene el modelo actual de partidos políticos a nivel nacional, pero se reducen los requisitos para la organización del partido político a nivel nacional
  - Establecer como requisito para la formación de la organización política que el partido político debe contar con un número de afiliados equivalente al 0.1 % del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos.
  - Que el partido cuente con organización partidaria, como mínimo, en 40 municipios y 10 departamentos de la República, y que se haya elegido el CEN en Asamblea Nacional.
  - Se establece el requisito que, en caso de no existir organización formal del partido político en un determinado municipio, la postulación de los candidatos para cargos de elección por tal municipio se realizará en la Asamblea Departamental del distrito al cual pertenece ese municipio. Se reconoce que los afiliados de los

- partidos políticos en el municipio al cual se postularán los cargos de elección podrán participar con voz y voto en el punto de la Asamblea relacionado con la postulación de candidatos para tal circunscripción.
- Si una organización política no cuenta con organización formal en un determinado departamento, no podrá postular candidatos a cargos de elección por tal departamento ni por los municipios de ese departamento.
  - Reconocer la existencia de partidos políticos de carácter regional o departamental, los cuales tendrían los siguientes requisitos de organización
    - Se reconoce a nivel de la LEPP que estos pueden ser nacionales, con presencia en todos o algunos de los departamentos de la República, y distritales, que tendrán presencia en un distrito electoral. Lo establecido para los partidos políticos nacionales, especialmente en lo relativo a su inscripción, fusión, coalición y sanciones, será aplicable en lo conducente a los partidos políticos distritales, en el entendido de que deberán limitarse a su circunscripción distrital.
    - Los partidos políticos departamentales deberán contar como mínimo con un número de afiliados equivalente al cero punto treinta por ciento (0.30 %) del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral en su respectiva circunscripción distrital utilizado en las últimas elecciones generales.
    - Tener organización partidaria permanente vigente en, por lo menos, la mitad de los municipios del Distrito correspondiente.
    - Los partidos políticos distritales tendrán los mismos derechos que los partidos políticos nacionales, con la salvedad de que únicamente podrán postular candidatos para cargos de elección popular a diputados distritales en la circunscripción distrital donde tengan organización partidaria vigente y, asimismo, candidatos para integrar corporaciones municipales en las circunscripciones municipales donde tengan organización partidaria vigente.
  - Ampliar el marco de actuación de los Comités Cívicos
    - Modificar la definición de Comité Cívico para que quede de la siguiente forma: los comités cívicos electorales son organizaciones políticas de carácter permanente, que representan sectores sociales y corrientes de opinión y pensamiento político, y que postulan candidatos a cargos de elección popular para integrar corporaciones municipales. A todo Comité Cívico le serán aplicados los mismos requisitos que a los partidos políticos de su municipio.
    - Se establece como requisito para la formación de un Comité Cívico "a) Contar, en el momento de su constitución, con un número de afiliados equivalente al cero punto treinta por ciento (0.30 %) de ciudadanos en el respectivo municipio".

### **3. De los derechos de los afiliados a los partidos políticos**

- Se debe incorporar un artículo a la LEPP sobre el derecho de los afiliados de las organizaciones políticas, entre los cuales se encuentre:
  - Recibir formación y capacitación en materia política.
  - Participar con voz y voto en las asambleas municipales del partido político, en el municipio en el cual el afiliado se encuentra vecindado.
  - Postularse para cargos de dirección municipal del partido político, delegado de asambleas y aspirar a un cargo de elección popular.
  - Obtener certificaciones de los documentos oficiales de la organización política.
  - Participar en la discusión sobre postulados, ideologías, propuesta, programa y proyectos que promueve la organización política.
  - Solicitar informe de cuentas de los partidos políticos.
- Solicitud de elecciones primarias dentro de las organizaciones partidarias
  - Un 10 % o más de los afiliados de un determinado municipio, departamento o a nivel nacional de un determinado partido político podrá solicitar al Comité Ejecutivo (ya sea nacional, departamental o municipal) del partido político que se realicen elecciones primarias para la postulación de candidatos a los cargos de elección popular, dentro de su determinada circunscripción.

### **4. De las obligaciones de los partidos políticos**

- Definir un cronograma anual de sesiones de los Comités Ejecutivos y Asambleas (a nivel Nacional, Departamental y Municipal).

### **5. De la democracia interna de los partidos políticos; voto secreto en asambleas**

- El voto en las asambleas será secreto. Cada integrante de la asamblea debidamente acreditado tendrá derecho a un voto, el cual deberá consignarse en papeletas.

### **6. De las actas de las asambleas y el traslado del proceso de faccionar actas del partido político a los delegados del TSE**

- En las asambleas de las organizaciones políticas, los delegados del TSE faccionarán un acta en la que hagan constar las personas electas para conformar los órganos permanentes y, en las asambleas de postulación, el listado de los candidatos que resultaren electos para representar al partido; el acta será firmada por el delegado del TSE, el presidente de la asamblea y el secretario de la asamblea.
- Las actas de las asambleas nacional, departamentales y municipales deben ser inscritas por el Registro de Ciudadanos o su delegado dentro de los 21 días posteriores a la recepción de la certificación; si la autoridad no emitiera resolución o no impusiera requerimientos previos dentro del plazo antes fijado, se dará por aprobada la asamblea respectiva.

## **7. De las prohibiciones e incompatibilidades en los partidos políticos**

- Incompatibilidad en el cargo de secretario general del partido con la candidatura presidencial y vicepresidencial del partido político.
- Se prohíbe que parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad de integrantes de los Comités Ejecutivos Nacional, Departamental y Municipales integren órganos de dirección o se postulen como candidatos a cargos de elección popular.

## **8. De la residencia electoral y de la postulación de candidatos**

- Los candidatos a diputados por distritos electorales deberán tener residencia electoral registrada en el distrito por el cual aspiran a postularse, la cual deberá establecerse con un mínimo de un año antes de la convocatoria a las elecciones generales.

## Capítulo 3: Órgano electoral

### ► Marco teórico

América Latina es un crisol en cuanto a modelos de organismos electorales. El nombre y la función de los organismos son diversos: encontramos Tribunales Electorales, Consejos Electorales o Institutos Electorales. En algunos casos, son entidades con funciones jurisdiccionales y administrativas; en otros, se divide la función de la jurisdicción electoral de la organización del proceso eleccionario entre dos organismos. Hay órganos electorales completamente autónomos; los hay también autónomos, pero vinculados a poderes políticos por razones de su integración. O, simplemente, hay organismos electorales directamente subordinados a la estructura política de los poderes tradicionales del Estado.

Un análisis comparado sobre diseño institucional de órganos electorales permite generar una clasificación con cinco tipos de corrientes relacionados con el diseño de la autoridad electoral.

En primer lugar, encontramos los sistemas de tipo subsidiario, es decir, en donde la autoridad electoral está subordinada a un determinado poder estatal, a un ministerio o una secretaría específica. Los países con este sistema incluyen Dinamarca, Singapur, Suecia, Suiza, Túnez. Mientras que en los Estados Unidos, las elecciones para cargos federales, estatales y locales están a cargo de la rama ejecutiva de cada gobierno estatal; por ejemplo, la División de Elecciones del Departamento de Estado de Florida (Sobrado, 2008). Los sistemas subsidiarios tienen como principal fortaleza la interrelación que se genera entre la organización electoral con otras instituciones, cuya función es esencial para el buen desenvolvimiento del proceso de votación. Cuando los órganos electorales están subordinados a ministerios o secretarías de Estado, se facilita la asignación y ejecución de presupuestos públicos, la coordinación con órganos de seguridad y la prevención de la violencia. Sin embargo, estos modelos son proclives a la politización y a la captura por parte de actores de poder vinculados al Gobierno.

Sin embargo, conforme a la evolución de las ideas de República y según la teoría de la división de poderes de Montesquieu ha ido evolucionando (Pettit, 2002), ya no se produce una separación de poderes y atribuciones entre los tres organismos tradicionales del Estado. Por ello, se reconoce la necesidad de ampliar el número de organismos autónomos del Estado para incluir también a un órgano electoral. (Pérez, 2016, págs. 3-4).

De la reflexión anterior se desprende entonces el segundo modelo de órgano electoral, conocido como el sistema autonómico. El modelo autonómico, a su vez, se subdivide en distintas formas de organización. En este sentido, Helvia Pérez (2016) clasifica las subdivisiones de los sistemas autónomos en tres grandes familias:

- a) **Modelo de organización con un órgano electoral único.** Este modelo lo encontramos en los países que encomiendan la función electoral a un organismo autónomo frente al resto de los poderes del Estado. Esa autonomía, a su vez, puede dividirse en dos grandes ramas. Por un lado, los países que cuentan con un órgano electoral autónomo, establecido y reconocido a nivel de la Constitución; y por otro lado, los países en los

cuales el reconocimiento de la autonomía de la organización ha quedado a nivel de legislación (Sobrado, 2008). Este sistema es el que más garantiza la independencia de la autoridad electoral frente a los poderes políticos, pero implica adentrarse en un proceso complejo de ingeniería institucional para definir los mecanismos de integración de su autoridad.

Entre los países latinoamericanos con la primera subdivisión encontramos a Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá y Uruguay, ya que sus respectivas constituciones reconocen a una entidad cuyo ámbito de competencia queda por fuera de los tres poderes tradicionales.

Mientras que los países de la segunda rama incluyen a Guatemala y a República Dominicana, donde la autonomía del órgano electoral queda en manos del legislador, quien también define su organización, funciones y atribuciones (Pérez, 2016).

La diferenciación sobre la autonomía a nivel de Constitución o legislación se queda corta, puesto que existen otras variables que permiten evaluar con más detalle el nivel de independencia de los organismos electorales frente a los poderes políticos. (Carbonell, 2009, págs. 103-105). Por ejemplo, Pérez (2016) señala como una de las variables importantes la autonomía presupuestaria. En este sentido, a los tribunales electorales de El Salvador y Honduras se les reconoce la facultad de elaborar y aprobar su propio presupuesto. Otra variable enunciada por Carbonell para evaluar autonomía es el conjunto de facultades y atribuciones del organismo electoral. En este sentido, a los órganos electorales de Costa Rica, El Salvador y Panamá se les concede un número amplio de facultades y atribuciones, incluyendo tareas de carácter registral, manejo de padrones, etc. (Pérez, 2016).

- b) **Modelo de organización electoral con dos o más órganos autónomos.** En este sistema, se dividen las funciones administrativas y jurisdiccionales en materia electoral entre varias organizaciones.

Por ejemplo en Chile, Colombia, Ecuador y Perú, la autoridad electoral se divide en dos órganos de carácter permanente, uno de los cuales estaría encargado de administrar el proceso electoral, mientras el otro se encarga de la jurisdicción en materia de derecho electoral. Este sistema permite fomentar la autonomía de los órganos electorales, al mismo tiempo que diferencia a los actores institucionales entre aquellos que ejercen funciones administrativas y los de carácter jurisdiccional, y los especializa en función de ello. Además, evita la sobrecarga de funciones dentro de un mismo organismo electoral (Sobrado, 2008).

Por lo general, en este tipo de ordenamientos los órganos administrativos tienen a su cargo las actividades para la preparación y realización de los procesos electorarios, convocan a elecciones, organizan el evento electoral, realizan los cómputos y proclaman los resultados de la elección. Mientras que a los órganos jurisdiccionales se les reconoce la competencia en materia contenciosa electoral, asignada a tribunales electorales autónomos o que son especializaciones dentro del poder judicial (Pérez, 2016, pág. 116). Esto implica que conocen todas las controversias suscitadas a lo largo del proceso electoral y responden a la necesidad de salvaguardar

la función de juzgar las elecciones de acuerdo con los principios de constitucionalidad y legalidad.

Existen diferentes alternativas institucionales. Por ejemplo, la particularidad en México es que mientras el órgano administrativo (el Instituto Nacional Electoral) es autónomo, el órgano encargado de la jurisdicción electoral (el Tribunal Electoral) no es autónomo, sino es un órgano especializado del Poder Judicial del Estado Federal (Pérez, 2016). En tanto que en Chile, el órgano jurisdiccional también es el encargado del escrutinio y las calificaciones de elecciones (Sobrado, 2008).

c) **El tercer gran sistema en cuanto al diseño de la institucionalidad es el caso de la organización electoral a cargo de un poder judicial ordinario.**

Este sistema se encuentra en países como Argentina, Brasil o Paraguay (Pérez, 2016), en donde las elecciones son administradas por el poder judicial tradicional, incluyendo actividades electorales muy particulares, tales como la inscripción de partidos políticos y candidatos, la organización del evento electoral, así como la resolución de las controversias en materia electoral. (Sobrado, 2008). Por su parte, tanto en Argentina como en Brasil se establece la existencia de órganos electorales administrativos de carácter temporal, a los cuales se les confiere la preparación del proceso eleccionario. Esto ocurre bajo la premisa de que mientras el órgano eleccionario permanente está integrado por jueces electorales, la organización del evento electoral debe recaer en manos de entidades de carácter administrativo (Sobrado, 2008). En Argentina, la Cámara Nacional Electoral forma parte del Poder Judicial y se encarga de resolver las apelaciones en materia electoral, en tanto que la organización del evento de votación queda en manos de la Dirección Nacional Electoral (DINE), el cual constituye un órgano técnico del Poder Ejecutivo, bajo la jurisdicción del Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda. Por su lado en Brasil, mientras la jurisdicción electoral recae en el TSE, como un órgano especializado dentro del Tribunal Superior de Justicia, para la organización electoral, se conforman juntas electorales de carácter temporal y voluntario que se encargan de la organización del evento eleccionario (Pérez, 2016).

El análisis comparado siempre lleva a una conclusión singular: no existe un modelo de organización electoral ideal. Sin embargo, la evolución del constitucionalismo latinoamericano nos ha llevado a pensar que la autonomía y la independencia de los órganos electorales frente a poderes políticos es una condición necesaria para salvaguardar la pureza y transparencia de los procesos electorales. Al mismo tiempo, también es importante reconocer que el ordenamiento institucional de los órganos electorales debe fomentar la especialización, lo cual pareciera indicarnos que el diseño de la institucionalidad debiera fomentar cierta segregación entre lo administrativo y lo funcional.

En este orden de ideas, Pérez (2016) indica que aquellos Estados que concentran en un solo organismo electoral las funciones de jurisdicción y administración tienden a debilitar el buen funcionamiento del sistema democrático. Si bien es cierto que la concentración de funciones en el marco de un organismo independiente y autónomo respecto de otros poderes tradicionales constituye una necesidad, también el hecho de que la autoridad electoral cumpla un doble rol de organizar el proceso y resolver las controversias electorales genera una

concentración innecesaria, incluso dañina, de funciones. El espíritu republicano de dispersar el poder también debe contemplar esa separación entre lo administrativo y lo jurisdiccional.

## ► Diagnóstico político-institucional

### 1. Integración del TSE

Los órganos electorales son la autoridad estatal encargada de administrar y ejecutar la función electoral. Los estándares internacionales en materia de calidad democrática y fortalecimiento institucional indican que los organismos electorales deben constituir cuerpos especializados y autónomos frente al poder político.

En el caso de Guatemala, el TSE es la máxima autoridad en materia electoral. El marco normativo de la LEPP lo define como un ente independiente y no supeditado a organismo alguno del Estado (Artículo 123 de la LEPP). Fue creado en 1983, previo a la instauración de la Asamblea Nacional Constituyente que redactó la actual Constitución, con la finalidad específica de ser el organismo encargado de realizar elecciones libres y transparentes.

El Artículo 123 de la LEPP establece que el TSE se integra con cinco magistrados titulares y cinco suplentes, electos por el Congreso de la República con el voto favorable de las dos terceras partes del total de sus miembros, de una nómina de 40 candidatos propuesta por la Comisión de Postulación. Al mismo tiempo, define la temporalidad del cargo, al establecer que los magistrados durarán en sus funciones seis años.

Bajo el actual modelo de sexenios, se asegura que la duración en funciones de cada Tribunal trascenderá los períodos legislativos y presidenciales, con lo cual se apela al principio republicano de dispersión y rotación en los procesos de selección de autoridades. Sin embargo, este mismo sistema también provoca que la renovación del Tribunal ocurra durante el primer o tercer año del ejercicio presidencial y legislativo. En aquellos casos en los que la renovación ocurra durante el primer año (como sucedió en el 2008 o como ocurrirá en el 2020), el nuevo Tribunal Supremo cuenta con tres años de preparación previamente a organizar las elecciones generales. No obstante, cuando la renovación del órgano electoral ocurre durante el tercer año de gobierno (como ocurrió con la elección de magistrados del 2014), el Pleno de magistrados cuenta únicamente con un año de preparación antes del evento electoral.

A ello hay que agregar que bajo el modelo de elección actual existe una asimetría en el funcionamiento de los plenos, ya que un Tribunal organizará únicamente un solo evento electoral, mientras que el siguiente organizará dos. Es decir, el Pleno de magistrados electos en el año 2008 únicamente tuvo la oportunidad de organizar las elecciones generales del 2011, mientras que el pleno electo en el 2014 tuvo bajo su responsabilidad la organización de los eventos electorales 2015 y 2019.

Otro elemento por considerar está relacionado con la renovación total de la magistratura. Tal y como ocurre con la elección de magistraturas para salas de apelaciones, Corte Suprema de Justicia (CSJ) y CC, el sistema guatemalteco privilegia la elección en bloque de tales órganos.

La elección concurrente de los cuerpos de magistraturas genera una serie de problemas inherentes, como el incentivo para que una determinada fuerza política con mayoría legislativa en un momento determinado pueda tomar control indirecto de la magistratura. Este incentivo atenta contra el principio republicano que aspira a generar dispersión de poderes.

En su texto *Republicanism*, Phillip Pettit explica que, donde hay ley, hay diferentes funciones que cumplir, por lo que el modo de operar la ley debe incorporar criterios que fomenten el menor grado de concentración de funciones o procesos de elección de autoridades lo más dispersos posible (Pettit, 2002, pág. 233).

## **2. Comisión de postulación para el TSE**

A partir de la experiencia de la última década, tras la aprobación de la Ley de Comisiones de Postulación (Decreto 19-2009 del Congreso de la República) en mayo de 2009, se ha puesto en evidencia la necesidad de fortalecer la integración de las comisiones encargadas de elaborar la nómina de profesionales de la cual el Congreso de la República elige a funcionarios como magistrados de CSJ, Corte de Apelaciones y Contralor de Cuentas.

El Artículo 136 de la LEPP establece que la comisión de postulación para magistrados del TSE se integra por el rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), quien la preside; un representante de los rectores de las universidades privadas; un representante del Colegio de Abogados de Guatemala, electo en Asamblea General; el decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y un representante de todos los decanos de las facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales de las universidades privadas.

Al analizar la integración actual de la comisión postuladora, resalta que en la misma existe representación de la comunidad académica con el rector de la USAC y el representante de los rectores de las universidades privadas; la rama de las Ciencias Jurídicas y Sociales se encuentra representada por el decano de la USAC y el representante de los decanos de las universidades privadas; mientras que el gremio de profesionales del Derecho se encuentra representado por el Colegio de Abogados.

Si bien este arreglo corporativista aspira a generar representatividad de la comunidad gremial y académica, esta no necesariamente garantiza la participación de profesionales con experiencia formativa en la institucionalidad electoral del país, como sí ocurre con la comisión de postulación de magistrados de Corte de Apelaciones y CSJ, en las que participan profesionales que se desempeñan en diferentes magistraturas dentro del Organismo Judicial. A esta deflexión debe agregarse el elemento de la especialidad. Dado que el derecho electoral constituye una rama muy específica del conocimiento dentro de las ciencias jurídicas y sociales, y que la comunidad de profesionales con experiencia en la materia es limitada, la ausencia de actores que hayan participado en el mundo del derecho electoral dentro de la comisión postuladora limita la capacidad de generar una evaluación específica sobre la calificación y el conocimiento de los aspirantes en materia electoral.

Otro elemento a considerar es el funcionamiento de la comisión de postulación. La Ley Electoral define normas básicas para la misma, pero no establece criterios para elaborar las tablas de evaluación de los candidatos o el mecanismo para proceder a votar por los listados de postulados.

En cambio, la Ley de Comisiones de Postulación (Decreto 19-2019 del Congreso) sí establece criterios sobre su funcionamiento. Por ejemplo, el Artículo 12 establece un procedimiento para elaborar el perfil de los profesionales a evaluar, aunque el mismo resulta ser genérico para magistraturas judiciales y no necesariamente privilegia el conocimiento o la experiencia electoral. El citado artículo establece como criterios a evaluar:

- a) **El criterio ético**, relacionado con la valoración de la moral, honorabilidad, rectitud, independencia e imparcialidad del candidato. Y para ello, la Ley solicita que el aspirante presente la siguiente documentación:
  1. Constancia de ser colegiado activo;
  2. Constancia o certificación donde consten los años de ejercicio profesional o constancia de haber desempeñado cargos dentro del Organismo Judicial;
  3. Constancia de carencia de antecedentes policíacos;
  4. Constancia de carencia de antecedentes penales;
  5. Constancia de no haber sido sancionado por el tribunal de honor del colegio profesional respectivo, que en este caso, es el Colegio de Abogados y Notarios;
  6. Declaración jurada donde conste que el candidato está en el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y que no ha sido inhabilitado para ejercer cargos públicos.
- b) **El criterio académico**, relacionado con la docencia universitaria del aspirante, títulos académicos obtenidos, estudios realizados, publicaciones, así como participación en eventos académicos y méritos obtenidos.
- c) **El criterio profesional**, relacionado con la experiencia profesional del aspirante, quien tiene que cumplir los requisitos establecidos en la Constitución y la Ley Electoral.
- d) **El criterio de proyección humana**, relacionado con la vocación de servicio y liderazgo. En este último apartado, la Ley no define mecanismos más específicos para valorar tal criterio.

Sobre la base de los criterios antes enunciados, la Ley de Comisiones de Postulación establece que la comisión deberá aprobar una tabla de gradación de calificaciones de los aspirantes, de 1 a 100 puntos, con el objeto de cuantificar numéricamente las variables antes descritas.

La elaboración de la tabla de gradación bajo los preceptos de la Ley de Comisiones de Postulación y, ante la ausencia de criterios más definidos a nivel de LEPP, no prevé mecanismos concretos para evaluar calificaciones académicas, experiencia profesional o proyección personal en la materia específica. Es decir, queda a discreción de la comisión postuladora incorporar otros elementos que permitan realizar esa valoración.

Otro elemento a considerar es el proceso de elaboración de los listados de candidatos. Nuevamente, la LEPP no establece ningún criterio definido, mientras que la Ley de Comisiones de Postulación sí define una ruta para tal procedimiento. En este caso, la comisión procede a examinar los expedientes que reúnan los

requisitos mínimos para ser seleccionados y le asignará a cada participante una puntuación de acuerdo con la gradación establecida en la tabla.

Luego, la comisión procede a integrar la nómina de candidatos. Para tal efecto, los comisionados emitirán su voto por cada uno de los candidatos, en el orden de su gradación. La Ley Electoral sí establece que las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de los integrantes de la comisión, lo que implica que se requieren cuatro votos para que pasen a integrar la nómina final. Este proceso se repite hasta que se conforme la nómina de postulados con los 40 candidatos que indica la LEPP.

El proceso anterior evidencia una debilidad propia del sistema de comisiones de postulación. Existe un divorcio funcional entre la calificación de los criterios de los candidatos y el proceso de integración de la nómina. O dicho de otra manera, los candidatos mejor calificados no necesariamente tienen asegurado integrar la nómina final de postulados, puesto que depende de la votación de la comisión postuladora. Esto naturalmente genera una distorsión que atenta contra la promoción de los valores de idoneidad y meritocracia en la integración de las nóminas de candidatos a la magistratura electoral.

### 3. Concentración de funciones y la sobrecarga funcional en el TSE

Conforme al ordenamiento jurídico establecido en la Constitución Política de la República y la LEPP, el TSE es la máxima autoridad en materia electoral. Esa función de organización electoral cumple una serie de tareas permanentes relacionadas con el sistema electoral, las cuales se dividen prácticamente en dos grandes rubros: de naturaleza administrativa y de naturaleza jurisdiccional en materia electoral. (Rosal, 2017).

Una revisión de los contenidos del Artículo 125 de la LEPP permite generar una clasificación de las funciones del TSE con base en las dos ramas anteriormente descritas. Por un lado, aquellas de carácter puramente administrativo, relacionadas con la preparación, organización, dirección, vigilancia y promoción de los comicios; por el otro, las funciones de naturaleza jurisdiccional electoral, como la resolución de las impugnaciones y la declaración oficial de la elección.

**Tabla n.º 7: Funciones y atribuciones del TSE**

Función/Atribución	Alcance
a) Velar por el fiel cumplimiento de la Constitución, leyes y disposiciones que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos;	Jurisdiccional / Electoral
b) Integrar la institución encargada de emitir el documento único de identificación personal;	Administrativo/Gerencial
c) Convocar y organizar los procesos electorales definiendo dentro de los parámetros establecidos en esta Ley la fecha de la convocatoria y de las elecciones; 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;	Jurisdiccional/Electoral
d) Resolver, en definitiva, acerca de las actuaciones del Registro de Ciudadanos elevadas a su conocimiento, en virtud de recurso o de consulta;	Jurisdiccional/Electoral

e) Cumplir y hacer que se cumplan las disposiciones legales sobre organizaciones políticas y procesos electorales, así como dictar las disposiciones destinadas a hacer efectivas tales normas, incluyendo la facultad de acordar directamente las medidas y sanciones necesarias para tutelar los principios que informan al proceso electoral;	Jurisdiccional/Electoral
f) Resolver en virtud de recurso acerca de la inscripción, sanciones, suspensión y cancelación de organizaciones políticas;	Jurisdiccional/Electoral
g) Resolver, en definitiva, todo lo relativo a coaliciones o fusiones de partidos políticos y comités cívicos electorales;	Jurisdiccional/Electoral
h) Nombrar a los integrantes de las Juntas Electorales Departamentales y Municipales, y remover a cualquiera de sus miembros por causa justificada, velando por su adecuado funcionamiento;	Administrativo / Electoral
i) Velar por la adecuada y oportuna integración de las juntas receptoras de votos;	Administrativo/Electoral
j) Investigar y resolver sobre cualquier asunto de su competencia, que conozca de oficio o en virtud de denuncia;	Administrativo/Electoral y Jurisdiccional/Electoral
k) Poner en conocimiento de las autoridades competentes, los hechos constitutivos de delito o falta de que tuviere conocimiento, en materia de su competencia;	Administrativo/Electoral
l) Requerir la asistencia de la fuerza pública para garantizar el desarrollo normal de los procesos electorales, la cual deberá prestarse en forma inmediata y adecuada;	Administrativo/Electoral
m) Resolver las peticiones y consultas que sometan a su consideración los ciudadanos u organizaciones políticas, relacionadas con los asuntos de su competencia;	Jurisdiccional/Electoral
n) Resolver los recursos que deba conocer de conformidad con la ley;	Jurisdiccional/Electoral
ñ) Examinar y calificar la documentación electoral;	Administrativo/Electoral
o) Nombrar, remover y sancionar a los funcionarios y al personal a su cargo;	Administrativo/Gerencial
p) Dictar su reglamento interno y el de los demás órganos electorales;	Administrativo/Gerencial
q) Elaborar y ejecutar su presupuesto anual y cumplir con lo que para el efecto establece la Constitución Política de la República;	Administrativo/Gerencial
r) Compilar y publicar la jurisprudencia en materia electoral;	Jurisdiccional/Electoral
s) “Publicar la memoria del proceso electoral y sus resultados dentro de los seis meses después que el proceso electoral haya concluido”;	Administrativo/Ejecutivo
t) Aplicar, de conformidad con la Ley del Organismo Judicial, las disposiciones legales referentes a la materia electoral y a la inscripción y el funcionamiento de organizaciones políticas;	Jurisdiccional/Electoral
u) Diseñar y ejecutar programas de formación y capacitación cívico-electoral;	Administrativo/Electoral
v) Resolver en definitiva todos los casos de su competencia que no estén regulados por la presente ley.	Jurisdiccional/Electoral

w) Acordar la imposición de las sanciones reguladas en esta Ley;	Jurisdiccional/Electoral
x) Acordar la cancelación del registro de la organización política por realización anticipada de propaganda electoral. Asimismo, ordenar la cancelación de registro de las personas jurídicas, fundaciones, asociaciones u otras entidades sin fines político- partidistas, que realicen propaganda electoral en cualquier época a favor de algún ciudadano u organización política.	Jurisdiccional/Electoral

*Fuente: Elaboración propia con base en el Artículo 125 de la LEPP.*

La revisión anterior evidencia que existe una concentración de distintas funciones dentro de la institucionalidad del TSE de Guatemala: las relativas a la aplicación de la jurisdicción electoral, incluyendo la resolución de recursos de nulidad contra actuaciones del Registro de Ciudadanos, resolución de peticiones, resoluciones definitivas sobre inscripción de candidatos, sanciones, suspensión y/o cancelación de organizaciones políticas, de una parte, y de otra las relacionadas con el funcionamiento administrativo y gerencial de una institución permanente, tales como la integración de la entidad encargada de emitir el Documento Personal de Identidad o la administración interna de la institución.

Finalmente, encontramos las obligaciones que se refieren a la organización y gestión del proceso electoral, como la integración de los órganos electorales temporales (Juntas Electorales Departamentales y Municipales, y Juntas Receptoras de Votos), examinar y calificar la documentación electoral, publicación de las memorias, ejecutar programas de formación política, entre otros.

En el caso de Guatemala, la experiencia reciente ha demostrado que la centralización de estos tres grupos de funciones en el Pleno de magistrados tiende a generar algunos efectos negativos, entre los cuales se puede mencionar:

1) Retrasos y dificultades para ejercer la gestión eficiente del proceso electoral, que se traduce en demoras en la emisión de resoluciones de carácter puramente de administración interna de la institución, excesiva centralización de los procesos de compra y contrataciones, retrasos en el traslado de presupuestos a los órganos electorales temporales, por mencionar algunos.

Un estudio sobre el proceso electoral 2007 (Ortiz y Erazo, 2008), señala los retrasos del TSE en procesos como la difusión e información sobre ubicación de las Circunscripciones Electorales Municipales y centros de votación. La capacitación de los órganos electorales temporales y la digitación también fue una problemática identificada (Ortiz y Erazo, 2008, pág. 60).

2) Saturación en la carga de trabajo del Pleno de magistrados durante el proceso electoral, derivado de la concentración de responsabilidades administrativas, lo que genera retrasos en cuanto al cumplimiento de funciones de carácter jurisdiccional, como por ejemplo resolver recursos de nulidad contra resoluciones de inscripción de candidaturas o sanciones a organizaciones políticas.

Para la elección 2019, uno de los principales señalamientos en contra del TSE fue precisamente el incumplimiento en los plazos de las resoluciones en materia de jurisdicción electoral. Si bien el Artículo 246 de la LEPP establece que “Contra todo acto y resolución del proceso electoral procede el recurso de nulidad, (...) y será resuelto por el TSE, dentro del plazo de tres días luego de ser recibido”, en la

práctica estos plazos no se cumplen. Así lo sostuvo en una entrevista de prensa el abogado Francisco Quezada, del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN): “...los plazos fijados no solo en la Ley Electoral sino en cualquier otra Ley no se cumplen, por muchas razones, una de ellas es que quien legisla no lo hace apegado a la realidad y otras quienes resuelven lo hacen en desatención a los plazos” (Quezada, 2019).

Los retrasos en la resolución de los recursos administrativos de nulidad generan graves consecuencias, pues debido al incremento en la judicialización del proceso electoral, la inobservancia de los plazos retrasa aún más la resolución judicial definitiva de conflictos electorales, como ocurrió en las elecciones 2019, cuando candidatos a la Presidencia de la República, como Zury Ríos, Thelma Aldana, Edwin Escobar y Mauricio Radford, fueron inhabilitados por las altas cortes del país a menos de un mes de la realización de la primera vuelta electoral.

3) Desgaste político como consecuencia de la concentración de funciones. Esto ocurre a raíz de que el TSE no solo termina conociendo casos de conflictos en materia electoral, sino también emitiendo regulaciones operativas sobre la realización del evento.

Por ejemplo, para la campaña electoral 2019, el TSE tuvo que resolver más de una centena de recursos en materia de jurisdicción electoral, tales como la inscripción o denegatoria de inscripción de candidatos con prohibiciones para optar a cargos públicos (prohibición constitucional para parientes de caudillos de golpes de Estado o prohibición legal para diputados de incorporarse a otros partidos políticos), evaluar la idoneidad y honradez, como requisitos habilitantes en materia constitucional para aspirantes a cargos de elección popular, o evaluar el cumplimiento de otros requisitos habilitantes de legislación ordinaria, como la presentación de la Constancia Transitoria de Inexistencia de Reclamación de Cargos extendida por la Contraloría General de Cuentas (CGC). Todos ellos generaron un natural desgaste político como consecuencia de la inhabilitación de ciertos candidatos y la inscripción de otros más. De forma paralela, el TSE también estuvo llamado a emitir otro tipo de regulaciones, como el Reglamento de la LEPP, Reglamento de Voto en el extranjero, Reglamento de Control y Fiscalización de las Finanzas Políticas, Reglamento de la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión (UEMCEO), Instructivo para la rendición de cuentas de las organizaciones políticas e Instructivo para financistas políticos de las organizaciones políticas, entre otros. Precisamente por la multiplicidad de funciones concentradas en manos de la magistratura electoral, el desgaste político de la organización fue mayor, en detrimento de la confianza general en el proceso electoral.

No obstante la reflexión anterior, la CC añadió en 2015 una variable extra que complica la discusión. En el marco de procesos de amparo relacionados con la revocatoria de inscripción de candidatos por razones de carencia del requisito de idoneidad y honradez, el TSE presentó apelaciones de amparo contra resoluciones de la CSJ que había modificado resoluciones previas de la autoridad electoral. En las sentencias de los expedientes 2124-2016, 2267-2016 y 6234-2016, la CC dio un “giro jurisprudencial”, abandonando criterios previamente enunciados, y estableció que “sin desconocer el carácter de órgano imparcial de decisión del TSE, esa institución no realiza funciones jurisdiccionales, en atención a lo preceptuado en el Artículo 203 constitucional”.

El argumento de la Corte se basa en la idea de que, como la Constitución establece que la función jurisdiccional se ejerce con exclusividad absoluta por la CSJ y demás tribunales que la ley establece, la carencia de funciones bajo la institucionalidad del Organismo Judicial no permite reconocérsele atribuciones jurisdiccionales al TSE. Dicho argumento, en gran medida, respondió a la demanda coyuntural del momento, en la que se invitaba a que el TSE pudiera proseguir el proceso para impedir la inscripción de candidatos cuestionables y para ello se le debía reconocer la legitimación activa para presentar una apelación de amparo. Lo complejo de la citada interpretación es que prácticamente deja en el limbo el entendimiento tradicional sobre el rol jurisdiccional del TSE y lo limita a constituirse como una mera autoridad administrativa en materia electoral.

#### **4. Organización interna del TSE**

Dentro de la estructura orgánica del TSE, se pueden identificar tres tipos de unidades administrativas. Primero, las que están reconocidas a nivel de la LEPP y se encargan de funciones sustantivas dentro de la institución; segundo, los órganos electorales reconocidos en la LEPP; y por último, las unidades puramente administrativas.

Entre las dependencias reconocidas en ley, y encargadas de realizar funciones sustantivas dentro de la institución, se encuentran:

- **Secretario General:** es el encargado administrativo de las oficinas del TSE. Elabora resoluciones y acuerdos, y vela por que se practiquen las notificaciones. Es también el responsable de la organización y del manejo del archivo del tribunal.
- **Inspección General:** es la encargada de vigilar el estricto cumplimiento de la Ley electoral, incluyendo lo relativo al funcionamiento de las organizaciones políticas y el desarrollo de la propaganda electoral. Investiga de oficio, o a instancia de parte, los hechos que constituyan transgresiones a la ley y denuncia ante las autoridades competentes los hechos que constituyan delitos o faltas electorales.
- **Auditor Electoral:** le corresponde verificar las operaciones de los órganos electorales y comprobar que el material electoral satisfaga los requisitos de ley. Realiza auditorías sobre materiales, documentos, equipos e instrumentos de seguridad de los órganos electorales. Está obligado a informar al TSE y al Inspector general cualquier anomalía que observe en el desarrollo del proceso electoral, fiscaliza las operaciones financieras y contables del TSE, y realiza auditorías ordinarias y extraordinarias de lo concerniente al financiamiento de las organizaciones políticas. Tiene bajo su cargo un Departamento de Contabilidad.

Dentro de los órganos electorales permanentes reconocidos en la LEPP y que forman parte de la estructura orgánica del TSE, se encuentran:

- **Dirección General del Registro de Ciudadanos:** se integra por un Director General, las delegaciones con sede en cada una de las cabeceras departamentales y las subdelegaciones con sede en cada una de las cabeceras municipales. Entre las funciones del Registro de Ciudadanos se encuentra la administración de las inscripciones de ciudadanos, del padrón electoral, de inscribir y fiscalizar el funcionamiento de las fiscalizaciones

políticas, inscribir a ciudadanos que optan a cargos de elección popular; además de conocer y resolver acerca de la inscripción, suspensión, cancelación y sanciones de las organizaciones políticas. Se integra además por los siguientes Departamentos:

- o Departamento de Inscripción de Ciudadanos y Elaboración de Padrones: unidad encargada de supervisar las funciones del Centro de Procesamiento de Datos, en lo que se refiere al registro de electores y elaboración de padrones para las Juntas Receptoras de Votos.
- o Departamento de Organizaciones Políticas: elabora los proyectos de documentación correspondiente a la inscripción de comités cívicos y de candidatos a cargos de elección popular, autoriza los libros de actas de las organizaciones políticas, administra los registros de inscripciones, funcionamiento, fusiones, coaliciones y sanciones, y cancelación de las organizaciones políticas; así como de inscripción de candidatos a cargos de elección popular, afiliados de los partidos políticos o de los integrantes de sus órganos permanentes.

Por último, encontramos aquellas unidades que forman parte del organigrama administrativo del TSE y que se encargan de funciones de gestión y operación:

- **Dirección de Planificación**: encargada de establecer, organizar y coordinar las actividades propias de planificación y propuesta de procesos de las dependencias del TSE. También apoya en el análisis organizacional y de procedimientos electorales.
- **Dirección Electoral**: lleva a cabo las actividades del proceso electoral y coordina la logística de este. Se encarga de la coordinación de los Órganos Electorales Temporales y asigna a los ciudadanos(as) a centros de votación cerca de sus residencias. Para el cumplimiento de sus funciones se encuentra integrada por:
  - o Departamento de Procedimientos y Logística: es el responsable de la logística del proceso electoral, además de elaborar planes de distribución y recolección de los materiales y documentos electorales a los centros de votación.
  - o Departamento de Cartografía Electoral: le corresponde elaborar la propuesta técnica de descentralización de Circunscripciones Electorales Municipales, centros de votación y Juntas Receptoras de Votos.
  - o Departamento de Coordinación de Asuntos Jurídicos: se encarga de atender asuntos de carácter legal, como la preparación de dictámenes, proyectos de resoluciones, acuerdos y contratos administrativos. Atiende todos los asuntos de carácter procesal ante los Tribunales del país.
- **Unidad de Archivo General**: es la encargada de mantener el archivo electoral.
- **Dirección de Recursos Humanos**: es la dirección encargada de dirigir la gestión de los recursos humanos del TSE. Consta de las siguientes unidades:
  - o Departamento de Administración de Personal: responsable de administrar el cumplimiento de las leyes laborales vigentes, pagos

- o Departamento de Bienestar Laboral: le compete ejecutar funciones administrativas de la gestión de Recursos Humanos y capacitar al personal.
- **Dirección de Finanzas**: encargada de asesorar al TSE en los aspectos de finanzas, contabilidad y presupuesto. Se encarga de manejar la disponibilidad de fondos. Está integrada por los Departamentos de Presupuesto, Contabilidad y Tesorería.
- **Departamento Administrativo**: responsable de gestionar la contratación de bienes y servicios del Tribunal. Se compone de las siguientes unidades:
  - o Sección de Compras y Contrataciones: efectúa las adquisiciones del TSE de conformidad con las leyes de la materia.
  - o Sección de Servicios Generales: atiende los servicios operativos.
- **Departamento de Cooperación y Protocolo**: es la unidad encargada de realizar enlaces con organismos cooperantes. Brinda apoyo a magistrados y funcionarios en lo relacionado con la organización, cobertura y soporte a eventos académicos y culturales en materia electoral.
- **Dirección de Informática**: le corresponde proveer y administrar las herramientas tecnológicas del TSE, así como apoyar a los órganos electorales en relación con el procesamiento de datos el día de la elección. En tiempos no electorales, mantiene el registro electrónico de electores y elabora electrónicamente los padrones electorales de acuerdo con las directrices del Departamento de Inscripción de Ciudadanos y Elaboración de Padrones.
- **Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Electoral**: encargado de diseñar y ejecutar los programas de formación y capacitación cívica electoral, dirigida a los ciudadanos en general. Su objetivo es aumentar el interés y la participación ciudadana en el proceso electoral.

A lo largo de los años, se han realizado escasos estudios sobre el funcionamiento interno del TSE. Quizá el más completo es la investigación de Renzo Rosal (2018) sobre el funcionamiento interno de la institución en el marco de la elección 2015, en la que señala que, si bien existe concentración de funciones administrativas y jurisdiccionales, las direcciones y unidades son las entidades que se han dedicado a organizar y administrar las fases formales del proceso electoral, en tanto que la magistratura se concentra en sacar adelante las tareas de carácter jurisdiccional.

Afirma Rosal que el Registro de Ciudadanos y la Auditoría Electoral fueron las dependencias que tuvieron más responsabilidades en el marco de la implementación de las resoluciones y acuerdos sustantivos emitidos por el Pleno. Concretamente, la Dirección General del Registro de Ciudadanos debió ejercer como órgano primigenio para la administración de sanciones a partidos políticos. Además, fue la dependencia responsable de denunciar las anomalías presentadas en la inscripción de partidos (hojas de afiliación) (Rosal, 2017, pág. 239). El

Registro de Ciudadanos también fue el responsable de hacer efectiva la regulación para desincentivar la trashumancia electoral.

Pero la principal función del Registro de Ciudadanos fue la inscripción de candidatos y el análisis de los expedientes de inscripción, concretamente en los casos de candidaturas cuestionadas por razones constitucionales, de idoneidad y carencia de finiquitos. El Registro de Ciudadanos, por medio de las Delegaciones Departamentales y Municipales, llevó a cabo la inscripción de ciudadanos en el padrón electoral en cada jurisdicción. El Departamento de Inscripción de Ciudadanos y Elaboración de Padrones se encargó de depurar, imprimir y publicar el padrón final.

Por su parte, la función principal de la Auditoría Electoral se enfocó en la fiscalización del financiamiento de campañas. Relata Rosal (2017, pág. 238) que desde el mismo diseño institucional existe una contradicción entre la función interna de la Auditoría (auditar las finanzas internas del TSE) y fiscalizar el financiamiento partidario. En este sentido, la Auditoría Electoral estuvo a cargo de la titánica labor de fiscalizar las finanzas y contabilidad partidarias, el control de los financistas, el gasto electoral en medios y la coordinación con otras instituciones relacionadas, como la CGC, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), la Intendencia de Verificación Especial (IVE) y el Ministerio Público (MP). Dadas las limitaciones humanas y legales, este modelo fue reemplazado por la constitución de una Unidad Especializada en Control de Financiamiento de Organizaciones Partidarias.

Mientras que la Inspectoría General desempeñó un papel clave en el proceso de investigación y denuncia relacionado con irregularidades en el actuar de los partidos y candidatos que transgredieron la LEPP, particularmente en lo relacionado con campaña anticipada, en tanto que en el caso del Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral, su presencia se limitó a la capacitación de los órganos electorales temporales (Rosal, 2017, págs. 226-227).

## ► Conclusiones

La evolución normativa y conceptual de los principios de la República ha llevado a que académicos y legisladores constituyentes abandonen el modelo tradicional de la división de poderes estatales, entendida exclusivamente en función de los organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Específicamente en el ámbito del diseño institucional de los poderes electorales, un número importante de países de América Latina ha optado por reconocer la independencia y autonomía de la autoridad electoral, incluso llegando al extremo de consagrarla constitucionalmente como un poder completamente separado de los tres organismos tradicionales del Estado.

Este modelo de reconocimiento e integración del organismo electoral incentiva a que las autoridades encargadas de organizar y conocer los recursos en materia electoral gocen de una verdadera independencia funcional, libre de las presiones e intereses propios de poderes políticos y grupos de interés. Incluso, para favorecer todavía más esa tendencia a mayores niveles de autonomía, se han incorporado regulaciones normativas sobre la aprobación y administración del presupuesto del órgano electoral o sobre los mecanismos de elección e integración de las autoridades electorales, de tal manera que se reduzca al mínimo la interrelación con los organismos ejecutivos o legislativos de los Estados.

Pero el debate sobre ingeniería institucional no solo se queda en el ámbito del reconocimiento legal de la autoridad electoral o de sus procesos de elección e integración. Una de las principales discusiones internacionales ha orbitado en torno a la concentración de funciones administrativas y jurisdiccionales en las autoridades electorales. Dado que los organismos electorales no solo están llamados a organizar los eventos eleccionarios, sino también a resolver recursos jurídicos propios de la materia electoral, se debe asegurar que su diseño institucional pueda responder a ambas necesidades funcionales. Es precisamente por esta razón que en países como México se ha optado por dividir el órgano electoral entre una autoridad de carácter administrativo, encargada de organizar el evento de votación (el Instituto Nacional Electoral) y otra autoridad de carácter jurisdiccional (el Tribunal Electoral). En otras latitudes, como en Argentina y en Brasil, se ha optado por establecer un Tribunal Electoral a lo interno del Organismo Judicial, mientras otra autoridad administrativa se encarga de la organización de los eventos electorales.

En Guatemala, el diseño institucional construido a mediados de los ochenta efectivamente se incorporó a la tendencia regional de reconocer la autonomía e independencia de la autoridad electoral del resto de los poderes del Estado. Sin embargo, este reconocimiento normativo quedó a nivel de una ley de rango constitucional (la LEPP) y no a nivel de la misma Carta Magna. Y si bien se intentó garantizar su efectiva autonomía, el proceso de integración y elección de magistrados electorales quedó supeditado a una decisión política del Organismo Legislativo. Lo mismo ocurre con la aprobación de los presupuestos del TSE que quedó supeditado a decisiones legislativas.

Y al igual que ocurre con otros órganos judiciales de Guatemala, se estableció el sistema de las Comisiones de Postulación para elaborar los listados de aspirantes a las magistraturas electorales. Sin embargo, la experiencia reciente ha demostrado que dicho modelo no siempre asegura la postulación de los mejores candidatos; o que la elaboración de las tablas de gradación para la calificación de los aspirantes no necesariamente incorpora criterios que valoren la experiencia académica y profesional en el mundo electoral.

Asimismo, en años recientes, la creciente complejidad de los procesos electorales también ha evidenciado que existe una sobrecarga de trabajo sobre el Pleno de magistrados del Tribunal Electoral. Dicha saturación laboral es consecuencia de la concentración de funciones administrativas y jurisdiccionales en el seno de la misma magistratura, aunque las mismas cortes superiores guatemaltecas han puesto en entredicho si efectivamente el TSE realiza funciones jurisdiccionales o si únicamente se trata de una autoridad administrativa.

Esta discusión genera la necesidad de repensar el concepto mismo del TSE dentro del andamiaje institucional del Estado, así como los límites y alcances de sus funciones. Y todo ello debe enmarcarse en un esfuerzo por reordenar el diseño interno de la autoridad electoral, de forma que se asegure mayor agilidad y eficiencia en el marco de los procesos administrativos y ejecutivos en materia electoral.

Resulta imperativo encauzar una agenda de reforma institucional específica sobre el órgano electoral, que atienda desde la conceptualización de la autoridad electoral, su integración, funciones y diseño institucional, con el objetivo de

promover una mayor eficiencia y funcionalidad en las decisiones administrativas y jurisdiccionales propias del mundo electoral.

## ► Recomendaciones

- Modificar el mecanismo de integración del Pleno de magistrados del TSE, ampliando el período de la magistratura y estableciendo un mecanismo de renovación parcial por mitades, para mantener la unidad de interpretación jurisprudencial y evitar que una determinada fuerza política pueda capturar al pleno de la magistratura.
- Modificar la integración de la Comisión de Postulación para incorporar a exmagistrados del TSE que asegure su conocimiento sobre personas vinculadas al mundo del derecho electoral.
- Modificar la reglamentación relacionada con el funcionamiento de la Comisión de Postulación para Magistrados del TSE. Establecer a nivel de la misma LEPP que el procedimiento a implementar es un concurso de oposición cerrado, en el que los candidatos mejor calificados sean quienes integren los listados de candidatos a enviar al Congreso de la República.
- Establecer que en el proceso del concurso de oposición para aspirar a magistratura en materia electoral se debe de privilegiar la experiencia académica y profesional en materia de derecho electoral.
- Diseñar un mecanismo institucional que permita separar de forma efectiva las funciones administrativas y jurisdiccionales del TSE, de forma tal que se pueda focalizar el trabajo del Pleno de magistrado en los procesos relacionados con la resolución de recursos en materia de derecho electoral.
- Resolver el conflicto de interpretación jurisprudencial establecido en diversas sentencias de la CC, en el que si bien se reconoce el rol del TSE como máxima autoridad en materia electoral, al mismo tiempo se le invisibiliza en sus funciones jurisprudenciales.
- Para resolver el problema de la legitimación activa del TSE al momento de presentar acciones constitucionales de amparo, situación que llevó a la CC a establecer el criterio de que el TSE no es un órgano jurisdiccional, se debe reformar la Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad para establecer que contra las resoluciones del TSE únicamente cabe el recurso de amparo en única instancia ante la CC.
- Establecer, a nivel de la LEPP, incentivos para privilegiar que los integrantes de los órganos temporales (concretamente, las Juntas Electorales Departamentales y Juntas Electorales Municipales) sean personas que adquieran experiencia en la integración de tales instancias temporales, con el fin de ir construyendo una carrera civil en dichas instancias.
- Crear a nivel de la LEPP un Procedimiento especial sancionatorio, que permita regular la legitimación activa para presentar recursos en materia electoral, los plazos y las partes activas para tales procesos.

- Permitir que las Unidades especializadas de control puedan formar parte activa de los procesos administrativos en materia electoral.
- Establecer a nivel de ley y modernizar los contenidos que regulan las funciones de la Unidad de Fiscalización de las Finanzas de las Organizaciones Políticas, la Unidad de Medios, la Inspección General, la Auditoría Electoral y la Dirección General del Registro de Ciudadanos.
- Desarrollar un Reglamento sobre servicio civil en materia electoral, que permita fomentar la consolidación de una carrera profesional en materia de servicio civil, en lo relacionado con la convocatoria, incorporación, contratación, ascensos, remuneraciones y sanciones de los servidores públicos del TSE.

## ► Propuesta de reforma para rediseñar el órgano electoral

La propuesta de una reforma normativa al órgano electoral parte de una premisa central: el TSE se debe fortalecer. En este sentido, toda propuesta debe tener como objetivo aumentar la eficiencia y, principalmente, la independencia del TSE.

Es importante señalar que la propuesta de reforma aspira a generar ajustes al diseño del órgano electoral y no una reingeniería total de la institución. Se considera que actualmente no es viable realizar una completa transformación de la institucionalidad electoral. Debe recordarse que durante años se ha reconocido la independencia y autonomía del órgano electoral respecto de los poderes políticos. Además, se ha reconocido la fortaleza técnica de la institución en el proceso de organización de los eventos electorarios. Por ello, más que plantear un rediseño profundo del órgano electoral, o de su rol y mandato dentro del sistema político guatemalteco, la propuesta que se presenta a continuación busca atender algunas de las debilidades identificadas y ajustar el buen funcionamiento del órgano electoral guatemalteco.

Una mejora de las capacidades del Pleno de magistrados del TSE no solamente traerá consigo una mejor y más estable gestión, sino que influirá en el mejoramiento de la jurisprudencia electoral y del fortalecimiento de su función fiscalizadora. Tal fortalecimiento únicamente se alcanzará cuando los magistrados duren más tiempo en el cargo y el Pleno de magistrados se renueve de forma escalonada de manera tal que las fuerzas políticas representadas en el Congreso no puedan influir en el nombramiento de todo el Pleno de magistrados. Asimismo, debe revisarse la integración de la Comisión de Postulación que elabora los listados de candidatos a magistrados electorales, además de propiciar que tal Comisión utilice el proceso del concurso de oposición para elaborar los listados de aspirantes.

En cuanto a la reorganización administrativa del TSE, esta implica, entre otras cosas, separar las funciones jurisdiccionales de las funciones administrativas, de organización electoral y de fiscalización de las organizaciones políticas; esto con el objeto de que el Pleno de magistrados únicamente se dedique a las funciones jurisdiccionales y a verificar que las direcciones funcionen correctamente en

materia administrativa y de fiscalización de la entidad. La división de las atribuciones liberaría a los magistrados del TSE de las funciones cotidianas que no les son atinentes y que deben ser manejadas por profesionales especializados en dichas materias, sin eliminar la jerarquía que los magistrados deben mantener como autoridad superior dentro de la institución.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, a continuación se recoge un conjunto de propuestas encaminadas a atender los objetivos anteriormente establecidos.

## 1. Del TSE, su autonomía y ámbito de competencia

- Se modifica el concepto de TSE, para definir claramente los ámbitos de competencia de la autoridad electoral.
  - El TSE es la máxima autoridad en materia electoral y de organizaciones políticas, y es responsable legalmente por su conducta oficial, estando sujeto a la Constitución Política de la República y al resto del sistema jurídico.
  - Es un órgano autónomo e independiente y por consiguiente, no supeditado a organismo del Estado alguno.
  - Ejercer competencia jurisdiccional en materia de derecho electoral, incluyendo el funcionamiento de organizaciones políticas procesos de consulta popular y a los procesos electorales de toda índole.
  - Su organización, funcionamiento y atribuciones están determinados en esta ley.

## 2. De la Integración del TSE

- Se mantiene la integración actual del Pleno de magistrados y el mecanismo de elección.
  - El TSE se integra con cinco magistrados titulares y cinco magistrados suplentes, electos por el Congreso de la República de Guatemala, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de sus miembros.
- Se amplía el período de funciones de seis a ocho años.
- Se establece un modelo de renovación por mitades del Pleno de magistrados.
  - Cada cuatro años, el TSE se renovará parcialmente.
  - En el año cuatro, dos magistrados titulares y tres magistrados suplentes serán electos con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados del Congreso de la República, de una nómina de 15 candidatos propuestos por la Comisión de Postulación.
  - En el año ocho, tres magistrados titulares y dos magistrados suplentes serán electos con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados del Congreso de la República, de una nómina de 15 candidatos propuestos por la Comisión de Postulación.
  - Transitorio: por una única ocasión, luego de la primera elección de magistrados del TSE, se realizará un sorteo entre los magistrados titulares y los magistrados suplentes para establecer quiénes entregarán su cargo en el año cuatro, para hacer posible el sistema de renovación escalonada del Pleno de magistrados.

### **3. De las calidades de los magistrados del TSE**

- Se modifican los requisitos para optar al cargo de magistrado del TSE.
  - Los miembros del TSE deberán ser profesionales universitarios, colegiados activos con más de diez años de ejercicio profesional.
  - Gozarán de las mismas inmunidades y prerrogativas de los Magistrados de la CSJ.
  - Los magistrados titulares y suplentes del TSE podrán ser reelectos por una única ocasión.
  - Los miembros titulares del TSE no podrán ejercer su profesión salvo lo estipulado en el Artículo 112 de la Constitución Política de la República de Guatemala, prohibición que no afecta a los miembros suplentes, salvo asuntos referentes a materia electoral.
  - Los magistrados no podrán ser asesores ni mandatarios de partidos políticos, comités pro-formación de estos ni sus personeros, como tampoco de cualquier otra organización de carácter político, ni directivos de tales organizaciones.

### **4. De la Comisión de Postulación para Magistrados al TSE**

- Ampliación en la integración de la Comisión de Postulación de cinco a siete miembros.
  - Se mantiene la participación del Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, del Decano de la Facultad de Derecho de la USAC, de un representante de los rectores de las universidades privadas, un representante de los decanos de las facultades de Derecho de las universidades privadas y un representante del Colegio de Abogados, electo en Asamblea General.
  - Se incorpora a la Comisión de Postulación a los últimos dos expresidentes del TSE que cumplan con los requisitos de ley para participar en la Comisión de Postulación.
- Se modifica el procedimiento interno de la Comisión de Postulación para definir el listado de candidatos a magistrados del TSE.
  - La lista de candidatos será el resultado de un proceso de oposición en donde se calificará el mérito, la capacidad, la idoneidad y la experiencia, siempre que se revise que previamente se cumpla con los requisitos establecidos en el Artículo 113 de la Constitución Política de la República; en consecuencia serán los mejores calificados quienes los nominados para la elección por el Congreso de la República.
- Reducir la nómina de candidatos que envía la Comisión de Postulación al pleno del Congreso de la República.
  - En virtud de la propuesta de renovación por mitades de magistrados que integran el TSE, ya no resulta necesario contar con una nómina de candidatos tan amplia como la que contempla actualmente la Ley.
  - Por ello, para cada elección cuatrienal de magistrados, la Comisión de Postulación elaborará una nómina de 15 profesionales, de los cuales el Congreso elegirá a los magistrados titulares y suplentes que deban renovarse.

### **5. De la Presidencia del TSE**

- La Presidencia del TSE será desempeñada por los mismos magistrados titulares que la integran, en forma rotativa, en período de un año.

- o En la primera sesión que se celebre tras la renovación por mitad del TSE, asumirá la Presidencia el magistrado de mayor edad, siguiendo en orden descendente de edades.
- o Para optar al cargo de Presidente se requiere haber fungido un cuatrienio como magistrado titular del TSE; es decir, los magistrados titulares que recién asuman su cargo tras la renovación por mitad del Tribunal no podrán aspirar a la Presidencia, sino hasta la siguiente renovación por mitad.

## 6. De la Organización interna del TSE

- Crear dos Direcciones Generales dentro de la organización funcional del TSE, subordinadas a la autoridad del Pleno de magistrados, redefiniendo con ello el marco de aplicación operativa de las funciones gerenciales del TSE.
  - o Una Dirección General del TSE, la cual tendrá a su cargo la gerencia administrativa del TSE y constituirá el enlace entre el pleno de Magistrados y los directores de las dependencias permanentes de la institución. Tendrá como funciones las siguientes:
    - La representación legal para suscribir contratos administrativos y de personal.
    - Coordinar, supervisar e informar sobre las funciones generales de las direcciones, en materia contable, financiera, administrativa, comunicación social, inspectoría general, auditoría y las demás dependencias administrativas.
    - Revisar, informar y elevar para aprobación del pleno de Magistrados, de conformidad con la ley y bajo su responsabilidad, los procesos de contratación y compras de bienes y servicios;
    - Nombrar, remover y sancionar al personal del TSE.
    - Elaborar y ejecutar su presupuesto anual, y cumplir con lo que para el efecto establece la Constitución Política de la República.
    - Atender todos los requerimientos de la Contraloría General de Cuentas.
    - Todas las funciones que le sean asignadas por el Pleno de magistrados.
  - o Una Dirección General del Proceso Electoral (*al que también puede denominarse Instituto General Electoral*), que funcionará como ente técnico y logístico de los procesos electorales y de consulta Popular, y que tendrá a su cargo la organización y gestión del proceso electoral; sus funciones son las siguientes:
    - Dirigir y organizar los procesos electorales y de consulta popular en el ámbito técnico y logístico, en coordinación con las juntas electorales.
    - Proponer al Pleno de magistrados, para su aprobación, los integrantes de las Juntas Electorales Departamentales y Municipales, de acuerdo con las disposiciones de la ley.
    - Elaborar propuestas sobre la cantidad y ubicación de Juntas Receptoras de Votos en los procesos electorales y de consulta popular, y someterlas a conocimiento y aprobación de la Dirección General y del Pleno de magistrados del TSE.

- Elaborar las propuestas de impresión de papeletas electorales y de consulta, y someterlas a conocimiento y aprobación de la Dirección General y del Pleno de magistrados del TSE.
  - Crear las facilidades logísticas y de información para las organizaciones políticas a efecto de que el día de las elecciones los fiscales de mesa puedan desempeñar su función en las mejores condiciones.
  - Facilitar a las organizaciones políticas información cartográfica de la ubicación de los centros de votación, circunscripciones electorales, vías de acceso, de comunicación y otras que puedan servir en los procesos electorales.
  - Realizar las acciones necesarias para el adecuado funcionamiento de los órganos electorales dentro del proceso electoral, de conformidad con el reglamento respectivo, con el fin de garantizar la pureza del mismo.
  - Diseñar y ejecutar programas de formación y capacitación cívica electoral.
  - Ejercer cualquier función que le sea designada por el Pleno de magistrados relacionada con la organización del Proceso electoral y las Consultas populares.
- Reconocer y establecer a nivel de la LEPP, las funciones de las Unidad de Fiscalización y Unidad de Medios.
  - Permitir que las Unidades específicas del TSE puedan actuar como parte activa de los procesos administrativos en materia electoral.
- Dentro de la estructura de la Dirección General del TSE, se crea un Instituto Permanente de Formación en Materia Electoral, instancia encargada del desarrollo de la carrera civil en materia electoral.
  - En lo concerniente a la promoción de una carrera civil dentro del TSE, el Instituto Permanente de Formación en Materia Electoral tendrá a su cargo las siguientes atribuciones:
    - Definir los procedimientos de ingreso e incorporación a la carrera civil dentro del TSE.
    - Definir los procedimientos de promociones y ascensos, con base en concursos de oposición que busquen la excelencia profesional.
    - Promover políticas para definir y hacer efectivos los derechos, las obligaciones y las responsabilidades de los integrantes de la carrera civil dentro del TSE.
    - Promover la formación profesional de los integrantes de la carrera civil dentro del TSE.
    - Las causas de traslados y retiro obligatorio.
    - Los procedimientos disciplinarios contra personal del TSE.
    - La carrera civil del TSE abarca a todo el personal operativo, técnico y profesional, permanente o temporal, que labore en el TSE.
  - En lo concerniente a la función de promover el fortalecimiento en la formación cívico-electoral, el Instituto Permanente de Formación en Materia Electoral tendrá a su cargo las siguientes funciones:
    - Impartir estudios de posgrado y especialización en materia de Derecho electoral.

- Impartir estudios de posgrado y especialización en temas como Auditoría electoral, Organización y Gestión de procesos electorales, Comunicación social en materia electoral, Fiscalización de organizaciones políticas, etc.
- Impartir cursos de capacitación para integrantes de las Juntas Receptoras de Votos.
- Organizar seminarios con los Directores de las Unidades Administrativas y Electorales del TSE para analizar y evaluar la gestión operativa de los anteriores procesos electorales, y emitir recomendaciones para mejorar y fortalecer los procesos de planificación y gestión.
- Establecer alianzas con Universidades Nacionales e Internacionales, Centros de Pensamiento Nacionales e Internacionales, Fundaciones y demás organizaciones de formación para fortalecer las capacidades académicas del Instituto.

## **7. De la participación ciudadana y los órganos electorales temporales**

- **Requisitos para integrar Juntas Electorales Departamentales:**
  - Se añade el requerimiento, para integrar una Junta Electoral Departamental, de haber integrado por lo menos en dos procesos electorales un órgano electoral, entre los que se incluyen las Junta Electorales Departamentales, Juntas Electorales Municipales o Juntas Receptoras de Votos.
- **Juntas Electorales Municipales:**
  - Se añade el requerimiento para integrar una Junta Electoral Municipal de haber integrado por lo menos en un proceso electoral un órgano electoral, entre los que se incluyen las Junta Electorales Departamentales, Juntas Electorales Municipales o Juntas Receptoras de Votos.

## **8. De la reforma a la Ley de amparo**

- Corresponde a la CC conocer en única instancia, en calidad de Tribunal Extraordinario de Amparo, los amparos interpuestos en contra del TSE.

## Capítulo 4: Régimen de fiscalización de financiamiento de organizaciones políticas

### ► Marco teórico

La CICIG afirmó en su XI Informe anual de labores (2018) que atacar el financiamiento electoral ilícito (FEI) es enfrentar directamente el origen de la corrupción y la cooptación del Estado en Guatemala, fenómenos perversos que conllevan a la distorsión del modelo democrático guatemalteco.

Asimismo, en 2015 la CICIG, en su informe “Financiamiento de la política en Guatemala”, evidenció que la entonces vigente LEPP y sus reglamentos no promovían la fiscalización rigurosa de las finanzas de las organizaciones políticas. El TSE no contaba con las facultades ni herramientas necesarias para detectar eficientemente los mecanismos al margen de la ley empleados para financiar la política. Por esta razón, la regulación y detección de los informes financieros incompletos y/o manipulados y las contribuciones anónimas y/o de fuentes ilícitas no se concretaban de manera óptima. Una de las premisas del informe temático establece que los gobernantes electos, que en su momento tuvieron campañas electorales financiadas de forma irregular, una vez que están en el poder, toman decisiones de política pública que benefician a sus financistas y no a la ciudadanía.

“[...] pues puede darse que los gobernantes tomen decisiones e implementen políticas u otras acciones favorables no a la mayoría de los ciudadanos, sino a personas y grupos particulares, en retribución a sus contribuciones. El análisis del financiamiento de la política se vuelve más problemático cuando se examina el origen de los fondos que, en muchos casos, provienen de la corrupción y/o de estructuras criminales” (pág. 61).

Las dificultades para regular el financiamiento de las campañas, tal y como lo señalan Casas-Zamora y Zovatto (2016), son comunes en todas las democracias, pero estas son aún mayores en democracias en desarrollo o en transición democrática. Los autores afirman que, en los últimos 30 años de vida democrática en los países de América Latina, han quedado demostrados los riesgos que pueden surgir por no contar con una regulación efectiva del financiamiento político. Por esta razón, consideran como una tarea urgente para las democracias latinoamericanas el atender y fortalecer dicha regulación. Antes de las reformas de la LEPP en 2016, estos autores reconocían que el modelo guatemalteco de fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas contaba con un órgano electoral limitado para aplicar sanciones administrativas y penales por la falta de un marco legal claro y contundente respecto a las facultades del TSE en esta materia.

Según el Informe de observación electoral del Mirador Electoral (ME) (2016), en el proceso electoral de 2015 se identificó al financiamiento ilícito, ya sea proveniente de estructuras de gobierno o del crimen organizado, como uno de los factores que representaba un gran riesgo para el desenvolvimiento y la culminación del proceso electoral. Según el ME, el financiamiento a organizaciones partidarias, ya sea legal o ilegal, era determinante a la hora de las postulaciones y los cargos de decisión y representación a lo interno del partido. Es decir que las organizaciones partidarias

daban prioridad a aquellos que aportaron sumas significativas de financiamiento para designar cargos importantes del partido e incluso candidatos.

Dicho informe reveló que el modelo de fiscalización de las organizaciones políticas permitía la permanencia de dinámicas dañinas para el sistema electoral y de partidos políticos y, por lo tanto, para la democracia. En el informe se expresa que en el proceso electoral de 2015 se mantuvieron comportamientos que viciaron el proceso, tales como:

“[...] dependencia del capital privado, reducidos niveles de control y fiscalización por parte del TSE, limitados mecanismos de transparencia y rendición de cuentas por parte de los partidos, dinámicas sin control de financiamiento dinerario y en especie a nivel territorial –que en buena medida explica el éxito de líderes territoriales para su continua reelección a nivel parlamentario y municipal–, lógica clientelar en la gestión de los recursos electorales, alta permisividad a la potencial penetración de los dineros de la corrupción y el crimen organizado [...]” (pág. 129).

En el proceso electoral de 2015 el techo de campaña permitido por el TSE fue Q58,200,000.00, con excepción de los partidos LIDER y UNE, cuyo techo de campaña fue 5 millones 800 mil quetzales menor, debido a que el TSE se los redujo por haber infringido la LEPP al realizar campaña electoral anticipada y haber incurrido en gastos electorales anticipadamente. Según datos del Mirador Electoral, el partido LIDER tuvo un gasto total estimado de campaña de Q107,127,786.00, lo cual significa que superó el techo de campaña en un 104 %. Por otro lado, el partido UNE, que quedó en el segundo lugar de las elecciones presidenciales, según lo declarado al TSE, supuestamente tuvo un gasto total de campaña de Q36,323,694.00, es decir que se estimó que únicamente utilizó un 69 % del techo de campaña que tenía permitido. También cabe destacar que según el ME, los gastos declarados al TSE del partido que ganó las elecciones presidenciales en 2015, FCN-Nación, ascendieron a Q11,359,908.00, lo cual equivale al 31 % del techo de campaña permitido. Los casos de estos tres partidos son interesantes, debido a que los gastos declarados al TSE no reflejaban la realidad, como se verá más adelante en este capítulo.

Por otro lado, la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (MOE/OEA), en su informe sobre el proceso electoral 2015, destacó que existió un clima político tenso debido principalmente a la violación de normas de financiamiento electoral por parte de algunas candidaturas, lo que a su juicio ameritaba que el TSE impusiera sanciones fuertes. Si bien la MOE/OEA reconoció el esfuerzo del TSE para controlar y sancionar las vulneraciones a la LEPP en materia de financiamiento, también destacó que se observó la carencia de disposiciones y herramientas que reforzaran la equidad en la contienda electoral y la transparencia en el uso de los recursos con fines electorales. Al respecto, la MOE/OEA aseveró lo siguiente:

“La regulación del financiamiento político-electoral es limitada y el Tribunal Supremo Electoral no cuenta con mecanismos idóneos ni suficientes para el control y fiscalización de los ingresos y egresos de las tiendas [sic] políticas en períodos de campaña. Lo observado en esta materia no es novedad. Como fuera ya mencionado, un informe de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala señaló que los partidos no cumplen con las normas sobre ingresos y gastos, y se desconoce el

origen de gran parte de los recursos utilizados en campañas. La MOE/OEA del año 2011 también mencionó estos elementos”. (pág. 5).

Basada en esto, en 2015 la MOE/OEA recomendó dotar al TSE de mayores atribuciones para fiscalizar y sancionar a partidos políticos y candidatos que no respeten la LEPP, así como atribuciones para poder controlar el cumplimiento de tope de gastos, límites y origen de los fondos y cómo estos son posteriormente utilizados. Incluso sugirió la creación de una “estructura interna dentro del TSE, específicamente dedicada a la revisión y verificación de los ingresos y egresos de los partidos, de sus rendiciones de cuentas, de sus actividades”. Asimismo, destacó la importancia de que el TSE contase con un estricto régimen de sanciones y con los recursos humanos y financieros necesarios para poder garantizar el cumplimiento de la LEPP en materia de fiscalización al financiamiento de las organizaciones políticas. La Misión aseveró que las reformas en esta materia debían reforzar el financiamiento público para los partidos y restringir el financiamiento privado, de forma que se pudiera alcanzar una mayor equidad tanto en el proceso electoral como en otras actividades partidarias.

Como se ha venido mencionando, en Guatemala la experiencia ha demostrado que la poca o ineficiente fiscalización de las organizaciones políticas ha permitido la corrupción dentro del sistema electoral y de partidos políticos y, por lo tanto, el deterioro de la democracia. Casos presentados por el MP y CICIG han evidenciado la existencia de CIACS que, mediante el financiamiento electoral ilícito, han logrado la cooptación del Estado. Esto se debe a que los CIACS, luego de obtener el poder a través de las urnas, lo utilizan para su enriquecimiento ilícito y para el manejo discrecional de la administración pública a favor de intereses espurios. Para ejemplificar esta situación, se pueden apreciar los casos denominados “Lavado y política”, “Cooptación del Estado”, “Construcción y corrupción”, “Financiamiento electoral ilícito LIDER”, “Financiamiento electoral ilícito UNE” “Financiamiento electoral ilícito FCN-Nación”, “Caso Encuentro por Guatemala” y recientemente el último caso “Financiamiento electoral ilícito Partido Unionista”, a los cuales se adicionan los hallazgos denunciados por el TSE ante el MP sobre otros ocho partidos políticos.

El informe temático de la CICIG (2015) y los casos previamente mencionados evidencian que el sistema político-electoral ha sido utilizado como vía para asegurar beneficios individuales o gremiales a costa de políticas públicas manipuladas. El intercambio de favores es promovido gracias al financiamiento electoral irregular.

A manera de ejemplo, en 2015 el caso “Lavado y política” probó el uso de recursos ilícitos para financiar campañas electorales. Se demostró la colaboración de autoridades locales y nacionales para facilitar el funcionamiento de una estructura criminal que se dedicaba al lavado de activos. Según el XI Informe anual de la CICIG (2018), la red criminal buscaba asegurar su funcionamiento a través de financiamiento electoral ilícito que garantizaba el respaldo de funcionarios públicos y de la banca central.

El informe temático (2015) destaca que candidatos a puestos de elección popular, e incluso funcionarios del Estado, se organizan en función de intereses personales:

“Por el predominio de las personas antes que de los partidos, la recaudación se hace de manera individual y descentralizada y, en muchos

casos, los candidatos y/o funcionarios construyen estructuras que, a través de la corrupción, se hacen de recursos públicos que son usados tanto para el enriquecimiento personal como para el financiamiento de la política” (pág. 40).

Un caso que ilustra claramente el uso de corrupción para la construcción de estructuras que permiten que funcionarios roben recursos públicos para la satisfacción de sus intereses espurios es el caso “Cooptación del Estado”. En el 2016 se descubrió una red de lavado de activos utilizada para reunir fondos que financiaron la campaña electoral del Partido Patriota en 2011. La estructura criminal logró insertarse y cooptar al Estado por la vía electoral, al financiar ilícitamente una campaña masiva para el Partido Patriota que posteriormente se tradujo en el enriquecimiento ilícito de los miembros de la estructura. Es decir que el financiamiento electoral ilícito, aportado anónimamente por medios de comunicación y empresas privadas, y captado a través de una estructura de lavado de activos, fue retribuido cuando el partido político llegó al gobierno y colocó en cargos públicos estratégicos a colaboradores de su red criminal. Insertada en la administración pública, la estructura manipuló recursos estatales para beneficio y enriquecimiento propio y de aquellos que contribuyeron al financiamiento ilícito de la campaña electoral que impulsó su victoria.

La CICIG (2015) aseveró que el financiamiento electoral anónimo, el cual tiene como objetivo el ocultamiento de la verdadera procedencia de fondos, se debe a la precaución que personas individuales y personas jurídicas toman para no ser vinculados con partidos políticos, estigmatizados por sus prácticas poco transparentes e incluso corruptas. Por su parte, los partidos políticos pueden inclinarse por el financiamiento electoral no registrado, ya sea por la procedencia ilícita de los recursos o por el uso indebido que se hará de ellos. El informe temático (2015) plasma lo siguiente:

“Las razones de este ocultamiento -del nombre de empresas o empresarios que aportan a campañas electorales- son varias: en primer lugar, y a diferencia de otros países, no existe una cultura de la transparencia en las donaciones políticas, y los empresarios generalmente prefieren que sus nombres no aparezcan vinculados con proyectos políticos particulares. En segundo lugar, por el hecho de que en muchas ocasiones se apoya a varios candidatos en una misma contienda electoral, se prefiere mantener el anonimato y, finalmente, para los propios recaudadores del partido y para los candidatos mismos es preferible no declarar los recursos recibidos que, al final, se manejan de manera discrecional” (pág. 45).

El caso “Construcción y corrupción” demostró una organización meticulosamente creada con el objetivo de financiar anónimamente la campaña electoral del Partido Patriota y además ocultarlo del órgano electoral. En 2017 la línea de investigación priorizada expuso el uso de financiamiento electoral ilícito que fue retribuido mediante contratos estatales y proyectos de construcción pública sobrevalorados, de baja calidad, y/o inconclusos.

Como se ha indicado en este capítulo, el financiamiento de la política en muchas ocasiones ha sido aprovechado para garantizar el cumplimiento de intereses y beneficios personales. Los partidos políticos que han infringido la ley para financiar sus campañas electorales y así alcanzar posiciones de poder dentro del Estado

han encontrado mecanismos para obstruir la debida fiscalización de sus finanzas. La CICIG (2015) identificó que gran parte del financiamiento a organizaciones políticas había sido ilegal y casos posteriores continuaron probando lo confirmado por la Comisión:

“[...] la mayoría del dinero que financia la política es ilícito, carácter que puede observarse en dos dimensiones: a) desde la perspectiva administrativa existe un conjunto de normas que obligan a registrar los ingresos y los gastos del partido; sin embargo, estas normas son sistemáticamente violadas por la mayoría de partidos que, en múltiples ocasiones, no ofrecen la información y, en otras, presentan datos incompletos y falsos; b) desde la perspectiva penal, la legislación guatemalteca califica como delitos electorales la recepción de contribuciones anónimas, de fuentes ilícitas y otras. Al no registrar los orígenes del financiamiento y al aceptar recursos de fuentes oscuras, la mayoría de partidos traspasa la frontera de lo legal” (pág. 6).

En 2017 también se presentó el caso “Financiamiento electoral ilícito LIDER”, con el cual se revelaron los mecanismos utilizados por el cancelado partido LIDER para ocultar el origen de fondos utilizados para financiar sus campañas electorales de 2011 y 2015. La investigación reveló que en 2011 el partido declaró Q11, 054, 425, pero el 87.44 % de los aportes no provenía de los financistas que se declararon al TSE. En 2015 el partido LIDER declaró Q12 millones de campaña electoral y la investigación del caso descubrió que el 100 % de los aportes no fue hecho por los financistas declarados y que el financiamiento fue tercerizado. En este caso también cabe resaltar que parte del financiamiento de LIDER provino de la Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos (AEAU) -Transurbano-, persona jurídica que utilizó aproximadamente Q6.5 millones del subsidio estatal al transporte público para financiar al partido en 2011 y 2015. Además, el partido incurrió en gastos de campaña anticipada y sobrepasó el techo de gastos permitidos por el TSE.

Por su parte, en 2017 el caso “Financiamiento electoral ilícito UNE” evidenció que el partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) no declaró al TSE Q2,216,850 de gastos de campaña electoral de 2015. Además, se descubrió que algunos gastos que sí fueron declarados por el partido, provenían de fuentes distintas a las indicadas; la UNE declaró aportes como “donaciones” para ocultar la procedencia real del dinero. En el marco de otras líneas de investigación, en 2019 se reveló que la UNE utilizaba empresas para recaudar fondos, los cuales eran administrados paralelamente a las finanzas oficiales de campaña.

También en 2017, investigaciones efectuadas al partido oficialista FCN-Nación demostraron el incumplimiento de obligaciones contables y de fiscalización financiera correspondientes al año electoral 2015. Las transacciones financieras relacionadas con el origen, el manejo y la aplicación de los recursos recaudados fueron ocultadas, impidiendo igualmente la fiscalización oportuna por parte de la autoridad electoral. Los gastos de campaña electoral no declarados fueron por lo menos Q4,386,360.33. Además, Q2,335,252.22 fueron identificados como depósitos dinerarios en las cuentas del partido político que no fueron declarados. Asimismo, se evidenció el diseño de una estrategia para apoyar al partido FCN-Nación con el pago de fiscales de mesa y publicidad a través de facturación de servicios simulados, mediante la cual empresarios canalizaron sus aportes al partido. Las declaraciones testimoniales evidenciaron la implicación de grupos

empresariales en este esquema de financiamiento con la intención de ocultar su identidad y aportar anónimamente la suma de Q7,119,300.00, que fue el monto total pagado a los fiscales del partido.

En agosto de 2018, derivado de una denuncia interpuesta por el TSE en 2016, se demostró que el partido Encuentro por Guatemala faltó a su obligación de presentar a tiempo sus estados financieros correspondientes al último semestre de la campaña electoral de 2015. Por otro lado, Q1,748,223.54 de los ingresos del partido no establecía su procedencia. Las investigaciones permitieron descubrir que hubo gastos de publicidad que no fueron declarados.

En febrero de 2019, la Fiscalía de Delitos Electorales del Ministerio Público informó que la Inspección General del TSE había presentado, entre diciembre de 2018 y enero de 2019, denuncias penales en contra de los partidos políticos PAN, UCN, Encuentro por Guatemala, URNG, CREO, Movimiento Winaq, VIVA y Todos. Las denuncias se debieron a supuesta obstrucción al TSE en la fiscalización de fondos públicos y privados de los partidos, identificadas por las auditorías internas realizadas por el TSE. Específicamente sobre el caso del partido UCN, las pesquisas han permitido evidenciar irregularidades en las finanzas partidarias durante su campaña electoral de 2015. Uno de los hallazgos es que el partido no reportó Q17.5 millones de financiamiento al TSE.

Finalmente, el caso de “Financiamiento electoral ilícito Partido Unionista” deriva de allanamientos hechos en 2017 y 2018 por la Fiscalía Especial contra la Impunidad del MP con el acompañamiento de la CICIG a las oficinas de la Municipalidad de Guatemala y otras dependencias y residencias vinculadas a la investigación. En tales allanamientos, se recuperó información que reveló planes y estrategias político-partidarias del Partido Unionista, los cuales tenían el objetivo de incrementar el número de simpatizantes o militantes del partido, así como el caudal de votos a su favor en las elecciones de 2011 y 2015. El caso reveló que dirigentes del Partido Unionista, trabajando desde puestos de poder de la Municipalidad de Guatemala, utilizaron fondos públicos del Fideicomiso de Apoyo a la Planificación Urbana (FAPU) para financiar gastos del partido y actividades proselitistas, con el fin de asegurar su permanencia en el poder de la comuna capitalina. Los fondos del FAPU que financiaron dichos planes eran disfrazados mediante facturas alteradas o falsas.

Para evitar esta problemática y así regular el financiamiento electoral, la CICIG (2015) realizó las siguientes recomendaciones:

- Campañas más cortas y con menos gastos;
- Coordinación del TSE con la Contraloría General de Cuentas, la Superintendencia de Administración Tributaria, la Superintendencia de Bancos y la Intendencia de Verificación Especial;
- Limitar el secreto bancario;
- Bancarización de las operaciones financieras de los partidos y la publicación de su información financiera;
- Cancelación de la personalidad jurídica como sanción por incumplimiento de normas de financiamiento;
- Financiamiento de origen privado estrictamente controlado y que no supere el 20 % del total;
- Financiamiento de origen público limitado, regulado y fiscalizable.

Como ya se mencionó, el modelo de fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas no era el óptimo. Si bien el TSE también era el responsable del control y de la fiscalización de los fondos públicos y privados de las organizaciones políticas, su desempeño era débil y escaso debido a falta de reglas y controles que dotaran al TSE de herramientas y facultades para la verificación y el establecimiento de sanciones fuertes en casos de incumplimiento de la LEPP. Con la legislación anterior, las organizaciones políticas debían llevar registros contables de las contribuciones que recibían. Sin embargo, no se solicitaban informes rigurosos para asegurar la rendición de cuentas y tampoco se brindaban facilidades tecnológicas para que los registros fueran más detallados y accesibles al público. La LEPP, antes de la reforma de 2016, también establecía vagamente que, ante el incumplimiento de las normas que regulaban el financiamiento a las organizaciones políticas, se aplicarían sanciones administrativas o penales, pero estas no eran contundentes ni claras. Las multas que el TSE podía imponer por faltas correspondían al equivalente en moneda nacional de quince a ciento veinticinco dólares de los Estados Unidos de América, es decir no más de Q1,000 aproximadamente.

Por su parte, Julio Donis (2017) reconoce que el modelo antiguo de fiscalización adolecía de muchas deficiencias, las cuales permitían que el Estado fuera cooptado a través del financiamiento electoral privado que debía luego ser retribuido a costa del mismo Estado. Asevera también que el régimen de fiscalización era permisivo e incapaz de controlar y/o verificar el verdadero origen del financiamiento a organizaciones políticas. Por último, al afirmar que el modelo anterior era ineficiente, indica lo siguiente en alusión principalmente a los ingresos y egresos del financiamiento privado:

“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 elección tocaban a la puerta para cobrar” (págs. 13-14).

En la misma línea, Hugo Novales (2017) explica que el modelo de financiamiento, vigente previo a las reformas de 2016, permitía que partidos sobrepasaran sistemáticamente los límites de gastos de campaña y permanecieran impunes. Este autor también señala que para fortalecer la competencia política se necesita un sistema de fiscalización y una capacidad sancionatoria fuerte por parte de la autoridad electoral. Las reformas a la LEPP en 2016, en materia de fiscalización, también son señaladas por el autor como un aporte positivo para el fortalecimiento del órgano electoral en su labor de control y supervisión del financiamiento político. Novales (2017) reconoce lo siguiente:

“[...] 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” (pág. 211).

También Gabriell Duarte (2016), destaca que el TSE enfrentaba dificultades para verificar la campaña electoral anticipada, supervisar y sancionar el origen y gasto de recursos financieros, y que las sanciones no eran lo suficientemente fuertes como para desincentivar el incumplimiento de la ley por parte de los partidos. El autor afirma que la LEPP mostraba debilidades, porque no estipulaba sanciones fuertes para los partidos. Menciona que, debido a esto, la necesidad de reformar la LEPP se hizo cada vez más evidente, para garantizar la transparencia del financiamiento electoral en el futuro.

Para contrastar el modelo de fiscalización antiguo con el modelo vigente, cabe destacar que en junio de 2018 el TSE, ya aplicando el nuevo modelo, sancionó a 14 organizaciones políticas que no declararon sus gastos de financiamiento o lo hicieron de forma incompleta o extemporánea. El partido Movimiento Reformador (que cambió su nombre a Podemos) recibió una multa de USD50 mil por no entregar sus estados financieros; el partido PAN fue sancionado por presentar sus informes de forma extemporánea y los partidos Unionista, Valor, Victoria, Viva, Fuerza, UCN, FCN-Nación, Creo, Encuentro por Guatemala, Bien, PLG y Vamos recibieron amonestaciones privadas por presentar estados financieros incompletos.

Todo el contexto anterior, incluyendo los casos que llevaron a la renuncia en 2015 de los entonces Presidente y Vicepresidente de la República, sumado a las exigencias ciudadanas que pedían más y mejor fiscalización del financiamiento electoral, crearon las condiciones para que en 2016 se llevara a cabo uno de los procesos de reforma electoral más expeditos de la historia. De esta cuenta, las reformas a la LEPP (Decreto 26-2016) dieron validez jurídica al voto nulo, aprobaron el voto en el extranjero y se mejoró el régimen sancionatorio general, entre otras, pero principalmente fortalecieron al TSE en cuanto a que lo dotaron de más y mejores facultades, herramientas y facilidades para realizar su labor de fiscalizar a las organizaciones políticas. En dichas reformas se tomaron en cuenta la mayoría de las recomendaciones presentadas por CICIG en su informe temático. El modelo de fiscalización del financiamiento fue configurado para tener un mayor control del origen, registro y declaración del financiamiento partidario, así como más capacidad sancionatoria por parte del TSE. En el proceso electoral de 2019 fueron aplicadas por primera vez estas nuevas reformas.

A partir de las reformas a la LEPP, contenidas en el Decreto 26-2016 del Congreso, el TSE emitió el Reglamento de Control y Fiscalización de las Finanzas de las Organizaciones Políticas, con el cual se crea la Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos (UEFPP), dependencia del TSE encargada de aplicar el nuevo modelo de fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas. La UEFPP ha contado con el acompañamiento y asistencia técnica de varios organismos internacionales y nacionales como el Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés), la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés), el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD, por sus siglas en inglés), la CICIG, ASIES, la Fundación Konrad Adenauer (KAS), entre otras. La asistencia técnica brindada ha permitido trasladar conocimiento y buenas

prácticas implementadas en otros órganos electorales. Parte de esta asistencia técnica también ha consistido en el apoyo que órganos electorales de la región han aportado al diseño e implementación del modelo. Destaca el apoyo que, en el marco del Protocolo de Tikal, ha brindado el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica y el aporte de la Comisión Nacional de Elecciones de Colombia donando el software Cuentas Claras del que se hablará más adelante.

Gabriell Duarte (2016) resalta que uno de los cambios importantes, generados a partir de la reforma a la LEPP en 2016, es en materia de fiscalización del financiamiento de organizaciones políticas. En el informe, el autor destaca aspectos que mejoraron gracias al diseño de un nuevo modelo de fiscalización. En primer lugar, la capacidad de fiscalización del TSE fue fortalecida al incluir el trabajo en conjunto con la CGC, la SAT, la Superintendencia de Bancos (SIB), la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT) y sus respectivos funcionarios públicos, para el intercambio de información relevante al financiamiento político. Además, se resalta la potestad del TSE de solicitar a las autoridades partidarias los libros contables y así realizar las verificaciones necesarias. En segundo lugar, las responsabilidades de las autoridades partidarias son individualizadas, ya que tanto los secretarios generales nacionales, como los secretarios departamentales y municipales, candidatos, financistas e incluso afiliados podrán ser fiscalizados por los recursos financieros que manejen. En tercer lugar, el régimen de sanciones también se ve reforzado debido a que se establecen multas más drásticas y financieramente mayores para las organizaciones partidarias y/o candidatos que infrinjan la ley. Además de las multas, la suspensión, prohibición de recibir financiamiento público o privado y la cancelación del partido son sanciones que pueden ser aplicadas dependiendo de la gravedad de la falta o del delito electoral. Asimismo, la campaña individual para cargos de elección popular previa a la convocatoria queda prohibida, por lo que el candidato que infrinja esta prohibición no será inscrito y su partido político será sancionado. En cuarto lugar, para el manejo del financiamiento público se destinan rubros específicos para hacer uso del mismo, de lo cual destaca la obligación de utilizar un 30 % para capacitación y formación de los afiliados partidarios. Finalmente, es importante mencionar que el autor resalta la importancia de buscar una competencia electoral equitativa, no solo mediante el nuevo modelo de fiscalización, sino a través del plan de distribución igualitaria de espacios y tiempos en medios de comunicación social para cada partido político. Esto último contribuye a reducir los gastos de campaña y a que los partidos no incurran en gastos elevados para contratar pauta en medios de comunicación, lo cual no solo desvirtuaba la competencia electoral equitativa, sino que permitía que las organizaciones políticas abusaran del uso de financiamiento privado, ya fuera lícito o ilícito, para posicionar a su partido en los medios más relevantes del país.

También el Instituto Centroamericano de Estudios Públicos (INCEP) y la KAS calificaron las reformas a la LEPP (Decreto 26-2016) como positivas, debido a que estas fortalecieron al órgano electoral y le permitieron sancionar de forma más drástica a los partidos políticos o candidatos que infrinjan la ley. El INCEP y la KAS (2016) afirman:

“Contrario a las sanciones blandas de la Ley actual, con las nuevas reformas, el ente electoral podrá: evaluar si amerita imponer una suspensión de recibir financiamiento público o privado en caso la organización política incumpla con las normas establecidas; cancelación de la organización partidaria según corresponda a nivel nacional,

departamental o municipal; revocatoria de la inscripción del candidato, individualizando la responsabilidad ya sea a nivel municipal, departamental o nacional. Durante el proceso electoral, si el partido político incurre en alguna mala práctica de campaña anticipada, sobrepasa el techo de campaña, no entrega los reportes de financiamiento correspondientes o reincide en estas situaciones, el TSE tendrá la potestad de evaluar los casos e imponer multas que van desde los \$500.00 a \$250,000.00 (Artículos 21 y 22 Decreto 26-2016)”.

En concreto, el diseño del modelo de fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas se realizó teniendo en cuenta las buenas prácticas internacionales y el estudio de modelos y herramientas utilizadas en países como Colombia, Costa Rica y México. El Acuerdo del TSE n.º 136-2017, aprobó el plan de Implementación de la UEFPP. El diseño de implementación de la UEFPP comprendía tres etapas: organizacional, de gestión y de fortalecimiento de capacidades. La primera etapa se llevó a cabo durante el año 2017 y sirvió para crear el diseño organizacional de la Unidad, identificar sus funciones y responsabilidades, definir grupos de trabajo y los perfiles profesionales que debían integrarlos. En la primera etapa también se concretó el tipo de interrelación necesaria dentro de la Unidad y con otras instancias del TSE, así como la relación con otras instituciones para el intercambio de información referente a las finanzas de las organizaciones políticas. La segunda etapa se desarrolló entre el año 2017 y el 2018; en ella se diseñaron los manuales, protocolos e instructivos que definirían el trabajo interno de la Unidad y también orientarían a las organizaciones políticas sobre las nuevas obligaciones de fiscalización. En esta etapa igualmente se concretó el establecimiento de un Mecanismo de Coordinación Interinstitucional liderado por el TSE y en el que participan la SAT, SIB, SIT y la CGC. En la tercera etapa, de 2018 en adelante, se diseñó el Plan de capacitación con el objetivo de que los integrantes de la Unidad desarrollaran y/o fortalecieran sus capacidades en investigación financiera, auditoría forense, identificación de flujos ilícitos de dinero, etc.

La definición de funciones y responsabilidades de la UEFPP incluye el control, la fiscalización y la verificación de información financiera, el cruce de información suministrada por las instituciones que integran el Mecanismo de Coordinación Interinstitucional, el control del origen del financiamiento privado y la ejecución del financiamiento público, control de los techos de campaña y presentación de informes financieros, y la fiscalización conjunta con la Unidad sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión, así como la Inspección General respecto a la propaganda en medios de comunicación.

Parte del diseño del modelo también consistió en la identificación de posibles contradicciones legales/reglamentarias y su aplicación; el diseño de protocolos de manejo de la información; la delimitación de los parámetros y tipos de fiscalización, y la necesidad de acudir a otras instancias del TSE o instituciones para verificación y análisis de datos; el desarrollo de programas y aplicaciones electrónicas para uso interno y externo; los procedimientos para cada tipo de auditoría; los protocolos para las investigaciones/estudios especiales, entre otros. Además, el diseño contempla el trabajo de las tres áreas de Auditoría del Tribunal: Auditoría administrativa-financiera, Auditoría electoral y de la UEFPP. De este modo se reacomodaron las funciones del área de auditoría después de las reformas.

Casas-Zamora y Zovatto (2016) hacen un análisis de reformas dirigidas a alcanzar una regulación adecuada y efectiva del financiamiento político en América Latina. Ellos indican que la historia reciente de la región demuestra ejemplos de reformas condenadas al fracaso debido a problemas en su diseño e implementación. Según los autores, el fracaso se debe principalmente a dos motivos: intereses individuales o sectoriales que se oponen a la regulación del financiamiento electoral, o expectativas desproporcionadas sobre nuevas medidas de control del financiamiento. Destacan que son comunes las expectativas de que regulaciones óptimamente diseñadas e implementadas reduzcan las prácticas espurias de financiamiento político, las cuales afectan a la democracia. Sin embargo, consideran que es absurdo y contraproducente creer que todos los defectos del financiamiento político serán erradicados de una vez. Sobre las reformas en esta materia, recalcan que existe poca evidencia de que la introducción e implementación adecuada de controles sobre el financiamiento político aumente considerablemente la legitimidad de los sistemas políticos o la imagen pública de quienes impulsaron dichas reformas.

Sobre la transparencia de la información financiera de las organizaciones políticas, IDEA Internacional y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2015) indican lo siguiente:

“La información sobre el financiamiento político debe hacerse más accesible, lo que exige la participación del sector privado y de los bancos, así como mecanismos para tabular y registrar la información en bases de datos que fomenten la transparencia. La publicación de la información -y la mejora de los mecanismos de consulta de la información- contribuirían en gran medida a la transparencia, el control y la supervisión pública y mediática. [...] Todo esto debe complementarse con mecanismos de divulgación en tiempo real de la información financiera de los partidos y los candidatos, especialmente durante las campañas.” (pág. 173).

IDEA Internacional y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2015) reconocen que el éxito de un modelo de fiscalización a las finanzas de las organizaciones políticas se debe en gran medida a la capacidad institucional. Estos aseveran:

“Es necesario evaluar las dificultades a las que se enfrentan las instituciones creadas para supervisar el financiamiento político en la región y determinar si se deben a problemas de diseño institucional, a un mandato débil o a la falta de capacidad técnica. Una evaluación meticulosa permitirá determinar las mejores soluciones.” (pág. 173).

**Sobre las reglas y controles para la fiscalización se puede mencionar que,** los aspectos relacionados con el financiamiento de organizaciones políticas están regulados en la LEPP y en el Reglamento de Control y Fiscalización de las Finanzas de las Organizaciones Políticas. Luego de las reformas a la LEPP en 2016, el modelo de financiamiento a organizaciones políticas quedó diseñado como se expone a continuación.

Guatemala tiene un modelo de financiamiento electoral mixto, es decir, con financiamiento público y financiamiento privado. Por un lado, el financiamiento público se divide en electoral y permanente. Es importante destacar que el financiamiento público tiene el monopolio de la compra y distribución de espacios

para propaganda electoral en los medios de comunicación. Por financiamiento público electoral, el partido político recibe USD2.00, por voto legalmente emitido a su favor, cuando obtuvo por lo menos el 5 % del total de sufragios válidos depositados en las elecciones generales o al menos una diputación al Congreso de la República; la Ley determina cómo debe ser invertido dicho financiamiento. El pago del financiamiento público permanente se efectúa dentro del período presidencial correspondiente, en cuatro cuotas anuales. Una de las reformas más novedosas consiste en distribuir la responsabilidad del manejo de las fuentes de ingreso y del manejo del financiamiento entre los secretarios de los comités ejecutivos nacionales, departamentales y municipales. Por su parte, el Reglamento de control y fiscalización de las finanzas de las organizaciones políticas especifica los informes que son requeridos por estas para la debida rendición de cuentas.

Las nuevas normas electorales también contienen una definición de financista, estableciendo que se considera financista de organización política a toda persona, individual o jurídica nacional que realice una contribución, en dinero o en especie. También regula que ninguna persona individual o jurídica puede hacer aportaciones que sobrepasen el 10 % del límite de gastos de campaña. Además, está prohibido que las organizaciones políticas reciban contribuciones de Estados y personas individuales o jurídicas extranjeras; personas que hayan sido condenadas por cualquier delito contra la administración pública, por delitos de lavado de dinero u otros activos y otros delitos relacionados; personas cuyos bienes hayan sufrido procesos de extinción de dominio o de personas vinculadas a estos; y fundaciones o asociaciones de carácter civil y no partidario, excepto contribuciones otorgadas para fines de formación. El Reglamento de control y fiscalización de las finanzas de las organizaciones políticas especifica que la UEFPP debe contar con un listado de exclusión de financistas, el cual puede ser construido a partir de convenios y coordinaciones con las instituciones responsables de la información de personas no aptas para ser financistas de organizaciones políticas.

Sobre los financistas, la LEPP establece ciertos requisitos que deben ser cumplidos, como la habilitación de libros contables para registrar los aportes que entregarán a las organizaciones políticas. Por su parte, las organizaciones políticas están obligadas a emitir recibos contables autorizados por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) para cada contribución. En ninguna circunstancia las contribuciones pueden ser anónimas y los partidos políticos tienen la obligación de determinar e identificar la procedencia de todas las contribuciones. La Ley establece adicionalmente que no se considerará como procedente de un financista político la contribución que no conste en sus libros contables seis meses anteriores a la fecha de realizada.

Sobre el control y supervisión del financiamiento de organizaciones políticas, la LEPP indica que corresponde al TSE el control y la fiscalización de los fondos públicos y privados que reciban aquellas para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña; el reglamento regula los mecanismos de fiscalización.

Respecto a la fiscalización y el control, la LEPP establece que la UEFPP tiene la facultad de fiscalizar, controlar e investigar el origen y gasto del financiamiento electoral. El TSE tiene la potestad de requerir, bajo reserva de confidencialidad, información necesaria para la efectiva fiscalización de los aportes públicos y privados a las organizaciones políticas, a la CGC, a la SAT, a la SIB, a la SIT y a los funcionarios públicos. El Reglamento de control y fiscalización de las finanzas de

las organizaciones políticas detalla los requisitos y plazos de los informes financieros que deben presentar las organizaciones políticas, la responsabilidad de la información financiera, los informes de auditoría que serán realizados por la UEFPP y otras especificidades concernientes al financiamiento de organizaciones políticas.

La LEPP indica que las organizaciones políticas tienen la obligación de abrir una cuenta bancaria para contabilizar las contribuciones públicas y privadas, y otra cuenta para la organización departamental o municipal. Asimismo, establece que deben permitir el acceso del TSE a sus libros contables y la información pertinente sobre sus financistas. Las organizaciones políticas deben organizar los registros contables en: un libro de contribuciones en efectivo, un libro de contribuciones en especie, un libro de contribuciones para formación política y un libro especial de contribuciones para formación política por entidades extranjeras.

Sobre el límite máximo de gastos de campaña electoral, se establece que los partidos políticos tienen derecho a gastar el equivalente en Quetzales a cincuenta centavos de Dólar (USD0.50) de los Estados Unidos de América por ciudadano empadronado hasta el treinta y uno de diciembre del año anterior a las elecciones. En cambio los comités cívicos electorales únicamente se financian con aportes privados y su límite de gastos electorales es el equivalente en Quetzales a diez centavos de Dólar (USD0.10) de los Estados Unidos de América por cada ciudadano empadronado de la circunscripción municipal o distrital, según sea el caso, en la que postulan candidatos.

Finalmente, sobre la rendición de cuentas, la UEFPP implementó la plataforma digital “Cuentas Claras”, un sistema contable que permite a los partidos políticos tener el control centralizado de las finanzas en todos los niveles (nacional, departamental y municipal), además permite enviar digitalmente los informes de ingresos y gastos mensuales de los partidos al TSE, ente que puede observar en tiempo real incumplimientos a las normas de financiamiento. El software cuenta con un módulo para el registro de donaciones que permite de manera fácil la justipreciación de las donaciones en especie. Una de las bondades de esta plataforma consiste en que tiene un módulo de consulta ciudadana por medio de la cual se hacen públicos los ingresos y gastos de los partidos políticos, sus financistas y la forma en que se distribuye el gasto. Esta herramienta ha sido considerada el principal logro en materia de transparencia y rendición de cuentas por parte de la Misión de Observación Electoral de la OEA en su informe preliminar de 2019.

Según Casas-Zamora y Zovatto (2016), el financiamiento privado es una herramienta legítima y necesaria para los partidos políticos y los candidatos. Como aspecto positivo de este tipo de financiamiento, este puede provocar una relación más estrecha entre partidos y sociedad. Sin embargo, el financiamiento privado también significa una serie de riesgos para la democracia cuando es mal utilizado. Uno de los riesgos es la posibilidad de recaudar dinero proveniente de actividades criminales o ilegales, como el narcotráfico y en general el crimen organizado. El uso de este tipo de financiamiento para fines políticos propicia la compra de impunidad, al aportar para la campaña de un candidato que eventualmente puede dar protección desde su puesto de poder. Los autores también indican que incluso si el financiamiento privado no es proveniente de fuentes ilícitas, este podría llegar a interferir con el interés público, puesto que puede “privatizar” tomas de decisiones de funcionarios públicos que realicen su labor en función de retribuir

financiamiento electoral. Para evitar tales amenazas a la democracia, los autores mencionan que es importante la cantidad de contribuciones, la transparencia de gestión de las mismas y el grado de discreción de aquellas personas en posiciones de poder con capacidad de toma de decisiones.

IDEA Internacional y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2015) consideran que la calidad de las reglas y controles de financiamiento y su fiscalización es determinante para la efectividad de su aplicación y que, por lo tanto, tienen influencia en el sistema político. Al respecto, afirman lo siguiente:

“El diseño de la legislación sobre financiamiento político tiene una importante repercusión en la aplicación de las normas, en la eficacia del sistema en general y, por tanto, en la legitimidad de las instituciones políticas. Los actores políticos suelen verse tentados para descubrir nuevas formas de aprovechar los vacíos legales existentes en la legislación, por lo que esta debe elaborarse cuidadosamente.” (pág. 265).

Finalmente, el fortalecimiento de la capacidad institucional del órgano electoral es otro aspecto relevante que fue atendido para el funcionamiento óptimo del modelo de fiscalización. Como se ha mencionado, las reformas a la LEPP de 2016 dotaron al TSE de facultades y herramientas para efectuar una mejor fiscalización a organizaciones políticas, contando para ello, con apoyo y asistencia técnica necesaria. Por otra parte, fue habilitado un espacio de coordinación interna en el TSE. El Acuerdo n.º 331-2018 y los respectivos reglamentos de las nuevas Unidades Especializadas establecieron que la Inspección General, la Auditoría Electoral, la Dirección del Registro de Ciudadanos, la UEFPP y la UEMCEO deben coordinarse y comunicarse entre sí para el proceso de fiscalización. De esta forma sería facilitada la información y colaboración necesaria que permita la efectiva labor de fiscalización. También es importante destacar que la UEFPP ha realizado la compra de hardware y software para el correcto resguardo, manejo y procesamiento de información referente a las finanzas partidarias y procesos de fiscalización. El personal de la Unidad recibió cursos avanzados para mejorar sus habilidades de manejo de datos.

Respecto al recurso humano, las entidades de cooperación brindaron los apoyos necesarios para poner sobre la marcha un Plan maestro de capacitación al TSE, que contempla un proceso detallado de transferencia de capacidades. Las capacitaciones tuvieron como objetivo instruir al personal en investigación financiera, auditoría forense e identificación de flujos ilícitos de dinero, entre otros. Es importante mencionar que las capacitaciones no fueron exclusivamente para la UEFPP, ya que también se tomó en cuenta a otras dependencias del órgano electoral que tienen un rol importante en la labor fiscalizadora, como el personal de la UEMCEO, delegados y subdelegados del Registro de Ciudadanos y personal de Inspección General. En la misma línea, durante el 2017 se desarrollaron jornadas de capacitación para los trabajadores de las sedes centrales del TSE, delegados y subdelegados del Registro de Ciudadanos, integrantes de organizaciones políticas y medios de comunicación sobre las más recientes reformas a la LEPP y los reglamentos de las nuevas Unidades.

En el marco del Plan Maestro de Formación y Capacitación del TSE, la CICIG, en cumplimiento de su mandato, el cual establece como objetivo primordial apoyar, fortalecer y coadyuvar a las instituciones del Estado de Guatemala, de manera conjunta con la KAS y el TSE, llevaron a cabo jornadas de capacitación dirigidas al

personal de la Inspección General y de la UEFPP. Expertos nacionales e internacionales impartieron cursos sobre las nuevas funciones de control y funciones de fiscalización de las finanzas partidarias del TSE, desafíos y metodología de la investigación, marco jurídico general, métodos de investigación y análisis, investigación y análisis financiero, lavado de activos y su relación con el financiamiento electoral ilícito, entre otros. Posteriormente, se desarrollaron clínicas de capacitación para que los miembros de la UEFPP pudieran poner en práctica los conocimientos adquiridos en las sesiones anteriores. Con ese propósito, realizaron una simulación de una investigación completa, iniciando con la elaboración de un plan de investigación, la sistematización y análisis de la información, elaboración de informes financieros y jurídicos, para finalizar en un informe final con los resultados de los hallazgos y las recomendaciones.

Algunos miembros de partidos políticos comentaron para este informe que estaban satisfechos con el modelo de fiscalización. Su satisfacción se debió principalmente a los oficios mediante los cuales la Unidad informó sobre gastos no declarados y el periodo razonable de tiempo que se les dio a los partidos para resolver los hallazgos. Además, demostraron su agradecimiento con las capacitaciones y guías que les fueron brindadas para facilitar la entrega de informes de egresos e ingresos.

La Misión de Observación Electoral en su Informe Preliminar el proceso de 2019 considera que las reformas en 2016 tuvieron “un gran impacto en el modelo de financiamiento político de Guatemala” considerando que ha habido resultados positivos en la transparencia del financiamiento y la reducción del gasto electoral, además de las restricciones del financiamiento privado (OEA, 2019).

## ► Diagnóstico político-institucional

Como se mencionó previamente, el modelo actual de fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas guatemaltecas surge a partir de las reformas realizadas a la LEPP en 2016 (Decreto 26-2016). El proceso electoral de 2019, como un primer ejercicio de aplicación del modelo, permitió identificar algunos aciertos y algunas falencias de su funcionamiento. Es importante destacar que las lecciones derivadas de esta primera prueba, particularmente las relacionadas con la fiscalización, son lecciones preliminares más relacionadas con el diseño del modelo y la normativa. Será hasta que se conozcan los resultados de la labor de auditoría que se podrá concluir con propiedad sobre otros ajustes que pudieran ser necesarios. Esto quiere decir que algunos aportes e innovaciones significativas del modelo no se han conocido aún, pues el resultado de la labor fiscalizadora no es inmediato y deben tomarse en consideración los procedimientos a los que deben someterse todos los informes financieros, así como las labores de investigación y auditoría financiera forense. En otras palabras, si bien pueden recuperarse desde ya algunos logros alcanzados y algunas deficiencias del modelo, es necesario comprender que la consolidación de las reformas y sus resultados pueden verse plasmados de mejor manera en el mediano plazo.

## 1. Diseño y efectividad del modelo de fiscalización

A partir de mayo de 2017, la UEFPP inició la labor de fortalecimiento del trabajo de intercambio y cruce de información con otras instituciones, mediante una transformación estructural-institucional del TSE y así adaptarse a los nuevos requerimientos de la LEPP. Se identificó la necesidad de desarrollar instrumentos guía para que las organizaciones políticas cumplan con sus obligaciones, lo que dio paso a la publicación del “Instructivo para Fiscales de Organizaciones Políticas”. Finalmente la UEFPP, con presupuesto interno del TSE y con el apoyo de la cooperación internacional, adquirió recursos tecnológicos e informáticos con altos estándares de seguridad que permitieran facilitar la labor de análisis. Otro aspecto que se priorizó fue la coordinación interna; para ello, el Pleno de magistrados aprobó el Acuerdo 331-2018 por medio del cual se creó un mecanismo de coordinación entre la UEFPP, la UEMCEO, el Registro de Ciudadanos, la Auditoría Electoral y la Inspección General.

Se destaca entonces el proceso ordenado y planificado que ha seguido el TSE para implementar el modelo de fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas. Sin embargo, aún existen algunos problemas que debieran ser solventados en un futuro:

- a) Uno de los problemas es la claridad de los alcances de las funciones de la UEFPP. Al respecto, algunos actores relevantes han manifestado la debilidad institucional de la unidad para identificar y sancionar el financiamiento que proviene del crimen organizado y/o narcotráfico. Si bien es cierto que la UEFPP debe buscar el origen del financiamiento para efectos administrativos y posterior denuncia en caso de identificar la comisión de un delito, esto no implica que la Unidad tenga las mismas facultades legales y los mecanismos investigativos de una fiscalía. La identificación de infiltración de dinero ilícito, así como el lavado de dinero, por ejemplo, es una responsabilidad que tienen, primordialmente, la IVE y el MP. El combate al financiamiento electoral ilícito debe concebirse con una visión sistémica de doble vía, según la cual el TSE por medio de sus hallazgos alerta a las instituciones correspondientes para que en el marco de sus funciones realice las verificaciones e investigaciones del caso. De la misma manera, si estas u otras instituciones (SAT, SIT, CGC, etc.) en el cumplimiento de su mandato identifican la infracción a las normas de financiamiento, también deben alertar al TSE para que desarrolle los procedimientos administrativos y de sanción según sea el caso.
- b) Otro problema está relacionado con la dependencia de la UEFPP respecto de la Auditoría. Es necesario, para el cumplimiento objetivo de sus funciones fiscalizadoras, que la UEFPP sea una unidad independiente de las labores tradicionales de auditoría. La LEPP actualmente establece como una de las funciones del Auditor la potestad de “[...] realizar auditorías ordinarias y extraordinarias de lo concerniente al financiamiento de las organizaciones políticas”, norma que genera la dependencia organizativa y administrativa de la UEFPP de la figura del Auditor.

## 2. Reglas y controles para la fiscalización

- a) Como se mencionó, la UEFPP firmó un convenio con las instituciones que conforman el Mecanismo de Coordinación Interinstitucional. Sin embargo, este convenio y los protocolos establecidos en el mismo no han garantizado el traslado total de la información requerida por el TSE, particularmente de parte de la SAT y la SIB. De la misma manera, la LEPP establece que cualquier institución o funcionario público debe entregar la información que requiera el TSE, pero aun así, al no existir expresamente sanciones para las instituciones que incumplan con esta obligación, el acceso a la información ha sido complicado. Una de las funciones principales del modelo de fiscalización es la identificación del origen del financiamiento, para lo cual es muy importante contar con la información de los financistas y no solo los estados de cuenta de la organización política.
- a) En la implementación se han identificado otras debilidades dentro de las que destacan la complejidad en el proceso de registro de financistas, en cuanto a la apertura de libros contables ante el TSE, y la respectiva fiscalización y sanción de aquellos que no se registren ante el órgano electoral. El TSE aprobó el “Instructivo para Financistas de Organizaciones Políticas o Financistas Políticos”, en el que se establece que todos los financistas sin excepción deben habilitar libros contables ante la Unidad. Es decir que, para acreditar las donaciones, se requiere no solo el recibo extendido por el partido para validar la entrega de recursos, sino también un libro habilitado. Existió confusión respecto a este nuevo requisito y en múltiples ocasiones se solicitó una explicación al TSE sobre el proceso de habilitación de libro de financistas. Las declaraciones públicas del jefe de la UEFPP han permitido identificar que la habilitación de libros contables para financistas ante dicha unidad fue mínima, considerando que eran 26 partidos políticos los que compitieron en las elecciones generales. Al 9 de abril, el jefe de la UEFPP informó que 500 financistas habían habilitado libros contables ante el TSE. Comunicados de sociedad civil, dentro de los cuales destaca el emitido por el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) el 27 de marzo de 2019, reprochan al TSE la imposición de medidas consideradas como poco prácticas e inflexibles para la habilitación de libros contables para financistas. De hecho, 6 de cada 10 partidos políticos entrevistados durante la elaboración de este informe indicaron que hubo desinformación sobre el registro de financistas, lo cual desincentivaba a potenciales financistas o incluso la participación ciudadana por medio del financiamiento. El informe preliminar de la OEA sobre el proceso electoral 2019 advierte sobre la posibilidad de que estas restricciones excesivas favorezcan el ingreso de dinero ilícito.
- c) Por otra parte, representantes de organizaciones políticas han insistido públicamente en reunión de fiscales con el TSE sobre las dificultades que han encontrado frente a la negativa de los bancos del sistema para abrir las cuentas bancarias. Esto lo confirmaron también en las entrevistas realizadas para este informe. Pareciera ser que la aplicación de la norma respecto de otros actores fuera del TSE responde únicamente a definiciones explícitas sobre obligaciones y sanciones por incumplimiento. Para contrarrestar lo anterior, la UEFPP mantuvo contactos con la SIB para darles a conocer los

obstáculos de los partidos políticos para abrir cuentas bancarias. Estos mencionaron el exceso de requisitos que debían cumplir para conseguir la cuenta bancaria. Así las cosas, al 9 de abril el jefe de la UEFPP informó que 18 de 26 partidos habían completado los trámites de apertura de cuentas bancarias (cuentas para financiamiento público, financiamiento privado, administración de gastos de campaña electoral, municipios y departamentos donde cuenten con representación legal). Funcionarios de la IVE, adscrita a la Superintendencia de Bancos, indicaron en el foro “Lavado de dinero, su prevención, implicaciones y consecuencias hacia la campaña electoral 2019”, organizado por la Asociación Bancaria de Guatemala, que a los partidos políticos se les aplicaba todos los controles de prevención de lavado de dinero.

Fue hasta marzo de 2019 que el TSE finalmente alcanzó acuerdos con bancos del sistema para facilitar el trámite de apertura de cuentas bancarias para organizaciones políticas. Al respecto, 14 % de los partidos políticos entrevistados expresó que, a dos semanas de las elecciones, sus organizaciones municipales y departamentales no habían podido abrir cuentas bancarias, sino solo para el Distrito de Guatemala. Lo anterior evidencia las dificultades que se debe afrontar a nivel departamental y/o municipal para rendir cuentas.

- d) La LEPP también exige elaborar un listado de exclusión de financistas, dado que determinados ciudadanos por ley no pueden constituirse en financistas; se excluye a personas condenadas por delitos contra la administración pública, lavado de dinero u otros activos y otros hechos ilícitos relacionados, personas sujetas a procesos de extinción de dominio y organizaciones civiles o fundaciones apolíticas. Para la elaboración de este listado, la UEFPP mantuvo acercamientos con instituciones como la Secretaría Nacional de Bienes en Extinción de Dominio (SENABED), el Ministerio de Gobernación (Mingob) y el Organismo Judicial (OJ), las cuales explícitamente deben brindar la información necesaria. Algunos convenios de cooperación no fueron firmados y hasta abril el Mingob, por ejemplo, aún no informaba al TSE sobre las personas con antecedentes policíacos. Por otro lado, el OJ también tardó en proporcionar los datos sobre personas sentenciadas por delitos contra la administración pública. Por su parte, en enero de 2019, la SENABED se opuso a firmar el convenio, por lo que se informó por parte del Pleno que estas acciones serían ventiladas por la vía legal. Esta situación es muy delicada, pues obstaculiza la debida fiscalización. Otro problema identificado tiene que ver con la falta de interpretación de la legislación respecto a la obligación de que toda aportación privada debe encontrarse declarada en los registros contables seis meses antes a haber sido hecha. Otras dudas tienen que ver con la interpretación sobre la obligación de habilitar libros de financistas extranjeros que aporten con fines de formación política.
- e) Otro problema identificado es el del techo de campaña electoral para los comités cívicos electorales. En el proceso electoral de 2019, el total del techo de campaña de todos los comités fue Q5, 929,857.15. Como se puede observar en la siguiente tabla, el 80 % de los municipios (269) tuvo entre 1 mil y 20 mil quetzales en total para gastar en campaña. A manera de

ejemplo, en el municipio de Guatemala, que contó con la mayor cantidad de empadronados, el techo de los comités fue Q586,530.82 y en el municipio de Santa María Visitación, Sololá, que contó con la menor cantidad de empadronados, el techo de los comités fue Q1, 150.74. Esto resulta grave, debido a que el techo de campaña tan bajo limita sus posibilidades de funcionamiento y promoción como opciones políticas alternativas.

**Tabla n.º 8 Techo de campaña para Comités Cívicos Electorales por municipio (categorización por rango de montos)**

Techo de campaña para Comités Cívicos Electorales	Cantidad de municipios
Q585,530.82	1 Municipio (Guatemala, Guatemala)
Q152,693.61	1 Municipio (Villa Nueva, Guatemala)
Q71,000.00-80,999.99	3 Municipios (San Juan Sacatepéquez, Guatemala; Quetzaltenango, Quetzaltenango; Cobán, Alta Verapaz)
Q61,000.00-70,999.99	1 Municipio (San Pedro Carchá, Alta Verapaz)
Q51,000.00-60,999.99	2 Municipios (Chinautla, Guatemala Y Escuintla, Escuintla)
Q41,000.00-50,999.99	11 Municipios
Q31,000.00-40,999.99	11 Municipios
Q21,000.00-30,999.99	39 Municipios
<b>Q11,000.00-20,999.99</b>	<b>106 Municipios</b>
<b>Q1,000.00-10,999.99</b>	<b>163 Municipios</b>

Fuente: Elaboración propia con información del Decreto 1-2019 del TSE.

- f) Por otro lado, 6 de cada 10 partidos políticos entrevistados expresó que hubo complejidad para la documentación de sus finanzas, debido a que los reglamentos no establecían claramente los procesos para declarar ciertas contribuciones, como las recibidas en especie. Respecto a la rendición de cuentas de los partidos políticos, a través de la plataforma electrónica “Cuentas Claras”, el Mirador Electoral informó que, a mayo de 2019, únicamente 8 partidos políticos presentaron su informe mensual a través de ésta. Esto a pesar de que la plataforma fue habilitada en marzo de 2019. Asimismo, el TSE informó que al 10 de junio los partidos políticos Semilla, Avanza y Vamos no habían solicitado usuario ni clave para la plataforma Cuentas Claras, así como más de 50 comités cívicos electorales. Para julio de 2019, el Mirador Electoral informó que para la segunda vuelta únicamente el partido UNE había utilizado la plataforma para entregar sus informes financieros.
- g) Con las nuevas funciones de fiscalización y las nuevas reglas de juego, los partidos políticos en el proceso 2019 han optado por incurrir en gastos elevados de proselitismo como una manera solapada de hacer campaña electoral, especialmente porque los mismos son considerados gastos permanentes y, por ende, no tienen techo de gasto. Al respecto, la plataforma “Cuentas Claras” expone que, de enero a junio 2019, los partidos han gastado más de 70 millones de quetzales en gastos de campaña y alrededor de 40 millones de quetzales en gastos de proselitismo.
- h) Finalmente, es necesario indicar que se deben revisar además los procedimientos sancionatorios para los partidos que infrinjan la ley.

### **3. Capacidad institucional del órgano electoral**

- a) En el marco del proceso de capacitación, se evidenció que más de las dos terceras partes del personal de la UEFPP considera que necesitan continuar fortaleciendo sus capacidades, especialmente en cuanto a: métodos de investigación para detectar infracciones a la normativa electoral y análisis financiero. Además, entre los principales obstáculos identificados que dificultan el trabajo de fiscalización, se encuentran: la falta de recursos económicos y/o de personal y la falta de facultades legales.
- b) Más allá del éxito de todos estos esfuerzos por reforzar la capacidad institucional del órgano electoral en su labor fiscalizadora, aún persisten dificultades que deben ser atendidas para continuar con el fortalecimiento del TSE. Las entrevistas realizadas evidenciaron que se han identificado como retos el desconocimiento que tienen las personas sobre la LEPP y sus reformas, la dificultad para abrir cuentas bancarias para organizaciones políticas y la habilitación de libros contables para financistas sin establecer un mínimo de monto de financiamiento que requiera esta habilitación. Además, a pesar de las capacitaciones a partidos políticos sobre las reformas a la LEPP, el conocimiento adquirido y los instructivos no son difundidos exitosamente dentro de los mismos partidos (nivel local y departamental).

- c) Por otro lado, se ha determinado que la capacidad de fiscalización del TSE está mermada por falta de personal que pueda atender todo el territorio guatemalteco. Es escaso el personal que realiza trabajo de campo para verificar actividades de proselitismo, formación política, campaña electoral y otros gastos de tipo permanente que realizan los partidos políticos en áreas rurales. Además, personal de la UEFPP ha tenido que involucrarse en procesos administrativos, específicamente en las juntas receptoras de ofertas, para la validación de compras y contrataciones de todo el TSE. Esto obviamente resta tiempo para que los trabajadores realicen su labor fiscalizadora. El 29 % de los partidos entrevistados consideró que, a junio de 2019, la tarea de fiscalización se quedó corta, según ellos, por falta de recursos y quizá por falta de personal, puesto que no se logró fiscalizar en su totalidad los ingresos y egresos de las organizaciones políticas. Sin embargo, el 14 % también admitió que el modelo de fiscalización fue implementado por primera vez en el proceso electoral de 2019, por lo que fueron comprensibles algunos errores. La OEA resaltó en su informe preliminar sobre el proceso electoral 2019, las dificultades que la unidad tuvo con el financiamiento, la falta de personal y el desafío de tener presencia en todo el territorio (OEA, 2019).
- d) En cuanto a la interacción con otras dependencias del TSE, las reuniones de coordinación interna han funcionado y se ha llegado a consensos. Sin embargo, la UEFPP ha visto limitaciones y/u obstáculos para su labor, debido a que otras dependencias tienen problemas internos. Por ejemplo, la UEMCEO no llevó a cabo el monitoreo de medios, situación que complica la labor de fiscalización al no contar con información de contraste. De la misma manera, el monitoreo de redes sociales fue deficiente, razón por la cual la UEFPP hizo un monitoreo propio pero vago. Respecto a la coordinación con la Inspección General, se identificaron problemas de coordinación particularmente en relación con el apoyo que debiera brindar el equipo de inspección en campo y la fluidez del traspaso de información.

## ► Conclusiones

- En Guatemala, la CICIG y el MP han evidenciado que, al no existir una fiscalización rigurosa a las finanzas de las organizaciones políticas, se facilita el surgimiento y la permanencia de CIACS que, mediante el financiamiento electoral ilícito, logran la cooptación del Estado.
- El modelo de fiscalización que surgió a partir de las reformas a la LEPP de 2016 (Decreto 26-2016) fue implementado por primera vez en el proceso electoral de 2019. Este primer ejercicio práctico del nuevo modelo de fiscalización permitió identificar logros significativos del modelo, así como debilidades institucionales y reformas necesarias a marcos normativos, las cuales deben ser atendidos para optimizar el desempeño del modelo. Sin embargo, es necesario recalcar que las lecciones aprendidas son primarias, por lo que el siguiente proceso electoral permitirá continuar consolidando la reforma a la LEPP y seguir poniendo a prueba las nuevas herramientas y facultades de fiscalización con las que fue dotado el TSE. Además, es necesario recalcar que los procesos de investigación y de auditoría que realiza la UEFPP, y sus respectivos resultados, no son presentados

inmediatamente tras la culminación del proceso electoral, por lo que estos aportes podrán ser apreciados más adelante.

- El diseño del modelo de fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas, así como sus instrumentos y protocolos, fue hecho en conjunto con cooperantes internacionales y organizaciones sociales guatemaltecas. Además, destaca el apoyo y las recomendaciones puntuales de funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica y de la Comisión Nacional de Elecciones de Colombia. Gracias a esto, fue posible el diseño de una Unidad que buscaba implementar, por primera vez en el proceso electoral de 2019, nuevos mecanismos de control y fiscalización de las finanzas de las organizaciones políticas y así enfrentar directamente el origen de la corrupción y la cooptación del Estado en Guatemala.
- El modelo de fiscalización es un ejemplo de modernización dentro del TSE. Además del diseño e implementación de un nuevo modelo de fiscalización a las organizaciones políticas, se promovió el trabajo integral entre dependencias del TSE.
- El TSE ha trabajado por fortalecer sus mecanismos de coordinación interna y de coordinación interinstitucional, para así adaptarse a los nuevos requerimientos de la LEPP. Además, ha desarrollado instrumentos guías para que tanto las organizaciones políticas como los posibles financistas y el resto de los actores políticos relevantes, incluyendo la sociedad civil, se informen sobre el nuevo modelo de fiscalización del financiamiento político y cumplan con sus obligaciones. Sin embargo, el desconocimiento o la desinformación sobre el alcance de las funciones de la UEFPP persiste, ya que la Unidad puede aportar al combate del financiamiento electoral ilícito, pero lo hace desde sus vías administrativas y sancionatorias, para luego presentar denuncias a las instituciones estatales que sí cuentan con las facultades legales y mecanismos investigativos para solventar por la vía judicial.
- El apoyo de otras instituciones estatales al TSE puede ser mejorado, ya que a pesar de que la LEPP establece que las instituciones deben transferir la información que el TSE requiera para llevar a cabo su labor de fiscalización y se han firmado convenios para tal efecto, el apoyo no se ha consolidado en su totalidad.
- Existen trámites administrativos que, en el proceso electoral de 2019, demostraron ser extenuantes y poco prácticos para el registro de financistas y finanzas partidarias. Sin embargo, dichos trámites administrativos tienen el objetivo de fortalecer el modelo de fiscalización y únicamente requieren pequeños ajustes para facilitar su aplicación óptima.
- El éxito de la UEFPP exige un proceso de capacitación y modernización constante, de modo que sus métodos de investigación para detectar infracciones a las normas de financiamiento y su análisis financiero estén en continuo refuerzo. Asimismo, requiere la contratación de más personal para que las organizaciones políticas estén sujetas a constantes verificaciones e investigación a nivel nacional, tanto en el proceso electoral como en actividades partidarias permanentes.

- La UEFPP, para el cumplimiento óptimo de sus funciones, debe ser una unidad independiente y no estar supeditada a las funciones tradicionales de auditoría.
- Las fallas identificadas en el nuevo modelo de fiscalización pueden ser solucionadas a través de reformas de artículos específicos de la LEPP o por medio de ajustes a los reglamentos de la UEFPP.

## ► Recomendaciones

Para garantizar el funcionamiento óptimo del modelo de fiscalización del financiamiento de los partidos políticos, se considera que son necesarias tanto reformas a la LEPP y reglamentos, como ajustes a procedimientos administrativos y protocolarios del TSE. Se propone atender los obstáculos identificados en el diseño y efectividad del modelo y en las reglas y controles del financiamiento mediante reformas legales. Por otro lado, mediante ajustes administrativos al TSE, es posible solucionar las deficiencias que fueron identificadas en la capacidad institucional del órgano electoral.

- Se recomienda garantizar la plena independencia de la UEFPP dentro del TSE. Para esto, es necesario reformar la LEPP para crear un artículo que especifique como facultad de la UEFPP la ejecución de auditorías al financiamiento de las organizaciones políticas y auditoría forense. Esto implica modificar el Artículo 150, inciso g), de la LEPP para suprimir la atribución del auditor de realizar auditorías ordinarias y extraordinarias en lo concerniente al financiamiento de las organizaciones políticas.
- Para atender las expectativas y confusiones acerca del modelo de fiscalización, se sugiere la continuación de la estrategia de comunicación de la UEFPP mediante la cual se instruya y aclare a la ciudadanía, los partidos, los medios de comunicación y a otros actores relevantes, sobre las nuevas regulaciones del financiamiento y el trabajo de la UEFPP.
- Para garantizar el funcionamiento óptimo del Mecanismo de Coordinación Interinstitucional, se considera necesaria la reforma del Artículo 21 de la LEPP, para establecer el carácter obligatorio de traslado de la información pertinente con plazos fijos y además las sanciones en caso de incumplimiento u obstrucción de ese traslado.
- Se recomienda evaluar la eliminación del requisito de habilitación de libros para financistas o bien establecer un monto mínimo a partir del cual deba cumplirse con el requisito de habilitación de libro contable para financistas ante el TSE. De igual forma, todos los aportes dinerarios o en especie menores a dicho monto mínimo deben continuar siendo ingresados en los libros contables de las organizaciones políticas, comprobados con la entrega de recibos autorizados por la SAT por parte de la organización al financista, y declarados al TSE, sin que se le requiera al financista tener el libro.

- Se considera necesario que los techos de campaña se apliquen por tipo de elección y no por partido político. Además, para impulsar la participación de los Comités Cívicos Electorales, también es necesario que estos cuenten con techos de campaña más altos que faciliten su funcionamiento.
- Se recomienda establecer en la LEPP la obligación de la Banca Central de abrir las cuentas bancarias que la ley ordene para organizaciones políticas, siempre aplicando los controles de prevención de lavado de dinero de la IVE.
  - Se recomienda reformar la LEPP para limitar los gastos de proselitismo durante el tiempo que dura la campaña electoral.
  - Se recomienda mejorar la coordinación interna para permitir el flujo eficiente de información entre las distintas dependencias del TSE y la UEFPP para que esta pueda cumplir con su labor de fiscalización, principalmente, la Inspección General y la UEMCEO.
- Se recomienda la continuación de un plan de capacitación para el personal de la UEFPP, de modo que la modernización y el refuerzo de sus capacidades esté siempre presente. Además, se considera necesaria la contratación de más personal, para que la Unidad se dé abasto en sus funciones de investigación e inspección de campo a nivel nacional, no solo para verificar el cumplimiento de la LEPP durante el proceso electoral, sino también durante el resto de tiempo en el que las organizaciones políticas desempeñan sus actividades partidarias permanentes.

## ► Propuesta conceptual de reforma

Es necesario aclarar que el problema del financiamiento ilícito e ilegal supera los alcances de la LEPP y las funciones del TSE. El problema de la corrupción en el financiamiento de las campañas políticas es parte de un engranaje más complejo y sistémico que no puede ser atacado únicamente por medio de reformas de las reglas electorales. Para la consecución de este fin, se debe promover una agenda de reformas que aborden el problema de forma global y que incluyen entre otras, el sistema financiero, las compras y contrataciones del estado, la promoción de la transparencia y la procuración de justicia, etc.

Para atender las problemáticas del modelo de fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas, identificadas en el presente informe, se requiere tanto de reformas a la LEPP y reglamentos, como de ajustes administrativos y procedimentales a lo interno del TSE. Las deficiencias identificadas tras el análisis del diseño y efectividad del modelo de fiscalización y las reglas y controles del financiamiento requieren de reformas legales y/o reglamentarias. Las fallas que están vinculadas a la capacidad institucional pueden ser atendidas mediante ajustes administrativos.

### 1. Independencia de la UEFPP

Para garantizar la independencia de la UEFPP y brindar certeza en sus funciones, es necesario reformar el Artículo 150, inciso g), eliminando la frase “[...] y así como

realizar auditorías ordinarias y extraordinarias de lo concerniente al financiamiento de las organizaciones políticas” respecto a las atribuciones del Auditor. Con esta modificación se daría mayor independencia a la UEFPP, incluyendo además un artículo nuevo que detalle las funciones de la Unidad y la dote de autonomía para realizar auditorías al financiamiento de las organizaciones políticas y de mecanismos de investigación para determinar el origen de los fondos fiscalizados.

## **2. Fortalecimiento de la coordinación interna e interinstitucional**

Se propone hacer los ajustes legales en los artículos de la LEPP relacionados con las funciones de la Inspección General, así como de otras dependencias del TSE, como la UEMCEO, den cuanto a colaborar en la labor de fiscalización. Además, se propone dejar plasmada en la LEPP la obligatoriedad de las instituciones, siempre bajo reserva de confidencialidad, de entregar toda la información requerida por el TSE para la correcta fiscalización. Asimismo, se considera necesario el establecimiento de sanciones para aquellas instituciones que no cumplan con tal obligación o que obstaculicen la proporción de la misma. La necesidad de mejorar la coordinación interinstitucional es una de las principales conclusiones generales que la OEA hace del proceso electoral de 2019. (OEA, 2019). Para esto se requiere la reforma del Artículo 21 de la LEPP.

## **3. Viabilidad de procesos legales y administrativos**

Se plantea que continúe siendo requisito obligatorio el ingreso en los libros contables de los partidos políticos de todas las contribuciones, dinerarias o en especie, así como la entrega al financista, por parte de las organizaciones políticas, de recibos autorizados por la SAT. Sin embargo, se considera necesario evaluar la eliminación del requisito de habilitación de libro contable para financistas o bien que este sea obligatorio a partir de una cantidad mínima. Este segundo criterio es compartido también por la OEA que recomienda que, sin permitir el anonimato, se simplifique el proceso de recepción de donaciones de montos bajos. (OEA, 2019)

## **4. Ajuste de los techos de campaña**

Sobre los techos de campaña, se propone una reforma a estos para que sean diferenciados por tipo de elección y no por partido político. Asimismo, es necesario modificar los techos de campaña para Comités Cívicos Electorales y así evitar que tal criterio sea desigual y excluyente.

## **5. Aumento del personal dedicado a la fiscalización**

Se considera necesario aumentar el personal dedicado a la investigación e inspección de campo de las diferentes actividades partidarias, para poder corroborar aquellos datos que no pueden ser verificados únicamente con informes de ingresos y egresos, puesto que en áreas en las que el TSE no tiene cobertura, pueden llevarse a cabo actividades y gastos que no son reportados.

Además, es necesaria una reforma a los procedimientos de compras y contrataciones del Tribunal, para que se designe personal específico para las Juntas Receptoras de Ofertas, en lugar de remover de sus funciones diarias y utilizar a personal de la UEFPP para revisar procedimientos de adquisiciones.

## Capítulo 5: Régimen de propaganda electoral en medios de comunicación

### ► Marco teórico

Los medios de comunicación desempeñan un rol muy importante durante las elecciones, no solo para la comunicación política y las campañas electorales, sino para la democracia misma, llegando a incidir en la construcción de preferencias políticas y, por ende, en los resultados electorales. Todo proceso electoral, en su función de permitir el traslado de la voluntad popular a los órganos de toma de decisión del Estado, debe garantizar dos principios: la libertad y la igualdad en la participación. El principio de libertad se evidencia en la posibilidad de opinar, informar e informarse libremente. El principio de igualdad garantiza que todos tengan las mismas condiciones de participación en el proceso electoral (IIDH, 2017).

La regulación para garantizar la competencia electoral equitativa en medios de comunicación y el uso de fondos públicos para tal objetivo no constituye una práctica aislada de las tendencias en la región latinoamericana. De hecho, las franjas electorales, como se conoce a los tiempos establecidos en los medios de comunicación para difundir la campaña política de los candidatos son consideradas una variable importante para la ecuación democrática (Matarrita Arroyo, 2014). Ante la ausencia de regulación, los partidos políticos pueden enfrentar distintos tipos de dificultades para acceder a los medios de comunicación durante las campañas electorales, lo cual afectaría el derecho de la ciudadanía a informarse, a poder comparar planes de gobierno y elegir libremente la opción que prefiera (Cáceres, 2018). Levitsky y Way reconocen tres formas de competencia electoral desigual: disparidad en los recursos, acceso diferenciado a los medios y acceso desigual a la ley (2010). Por lo tanto, el acceso igualitario y gratuito de los partidos a los medios se fundamenta en dos principios básicos para la democracia: la equidad y el derecho a la información.

Entre 1978 y 2018 se han desarrollado 53 reformas electorales en América Latina que regulan el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. Karina Cáceres (2018) ha identificado cuatro tendencias a las cuales se han orientado este tipo de reformas:

1. Hacia un modelo de acceso gratuito a los medios de comunicación.
2. Hacia la distribución igualitaria de los tiempos en medios de comunicación.
3. Hacia la reducción de los tiempos de campaña.
4. Hacia una mayor regulación y control sobre las encuestas y los sondeos de opinión.

Existen dos modelos para distribuir la campaña en medios a los partidos políticos, cuando el acceso es gratuito, que es el caso de la mayoría de los países en la región. El primer modelo es un criterio igualitario en la totalidad de la distribución, es decir que todos los partidos políticos tienen la misma cantidad de exposición en medios. El segundo es un modelo mixto en el que un porcentaje del tiempo en medios se distribuye de forma igualitaria y otro se distribuye de manera

proporcional, según la cantidad de votos recibidos en la elección anterior. Dos casos con un modelo mixto que han tenido éxito son los de México y Argentina.

En el caso mexicano, la distribución de los tiempos en campaña es 30 % de forma igualitaria y 70 % proporcional a los votos obtenidos en la última elección, lo que favorece a los partidos que han tenido un buen desempeño electoral. En época no electoral, el 50 % de lo que le corresponde al Instituto Electoral es otorgado a los partidos de forma igualitaria, lo que les permite dar a conocer sus actividades de manera equitativa. En 2013, la autoridad electoral regulaba a más de 2000 medios de comunicación (Córdova, 2013).

En el caso argentino, durante la campaña (20 días para las elecciones primarias y 25 días para las elecciones nacionales) los medios de comunicación ceden el 10 % de su tiempo de programación para la campaña de los partidos, dividiendo en 50 % de distribución igualitaria entre todos los partidos y 50 % de distribución proporcional según el resultado electoral de los partidos en los últimos comicios. La aprobación de las reformas al régimen de propaganda electoral en medios de comunicación tiene un amplio consenso entre las agrupaciones políticas, por haber equilibrado de forma razonable la presencia de todos los partidos en los medios (Tullio, 2013).

En relación con la exclusividad de los órganos electorales para la compra de tiempos para campaña en medios de comunicación tanto públicos como privados es una práctica extendida a nivel regional precisamente para evitar que el partido que compre más pauta sea el que gane, distorsionando los principios de la democracia. Los países que han implementado esta franja electoral son Brasil y México (tanto para televisión como para radio) así como Chile y Ecuador (únicamente en televisión) (Rial, 2015).

García Rodríguez (2013) establece, partiendo de la experiencia chilena, tres principios constitucionales que deben ser tomados en cuenta a la hora de discutir sobre el diseño de la franja electoral: el principio de igual tratamiento, el principio de pluralismo jurídico y el derecho a la libre expresión. El principio de igual tratamiento radica en que todos los candidatos deben tener las mismas facilidades durante el proceso electoral para dar a conocer sus propuestas. El principio de pluralismo jurídico radica en que ninguna medida estatal puede limitar las posibilidades de cualquier grupo, partido o candidato a competir en las elecciones. Mientras que el derecho de libre expresión exige al Estado la garantía de una igualdad de oportunidades de todos los miembros de la sociedad para expresar sus ideas.

En relación con las encuestas y sondeos de opinión, el Instituto Federal Electoral (2013) establece tres aspectos que deben tomarse en cuenta: el período de veda que corresponde al tiempo previo a las elecciones en donde se prohíbe publicar encuestas, el registro o no ante el órgano electoral de las casas encuestadoras y los registros que el órgano electoral establece para su difusión. Al 2013, el período de veda se extendía por una semana en la mayoría de los casos, siendo Guatemala el país que menos tiempo contemplaba (36 horas). En la mayoría de los países, el período de veda inicia antes de concluir la campaña. También 9 países contemplaban el registro de las casas encuestadoras y dentro de los requisitos se encuentran la publicación de la ficha técnica de la encuesta, la metodología utilizada y el origen de esta (Instituto Federal Electoral, 2013).

En relación con los debates y foros, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica había establecido en 1998 la obligatoriedad de que en los debates realizados por los medios participaran todos los candidatos, lo que condujo a que no se realizaran más debates. En 2009, conscientes tanto del efecto opuesto al deseado que había generado dicha resolución como de la desigualdad en la exposición mediática de los partidos políticos, el Tribunal Supremo de Elecciones eliminó la obligatoriedad pero a la vez el mismo tribunal organizó debates en el canal público de Costa Rica donde participaban todos. A partir de 2014, los debates televisados aumentaron considerablemente, reforzando el derecho de los ciudadanos a informarse (González Mora, 2015).

El asunto pendiente a nivel regional es la regulación de las redes sociales, que supone retos distintos al de los medios tradicionales. Brasil fue el pionero regional en este tipo de regulaciones, prohibiendo en 2009 la pauta en redes sociales y en 2018 tanto el tribunal brasileño como el mexicano firmaron un acuerdo con Facebook, Twitter y Google para el combate de las *fake news* (Cáceres, 2018). Aunque la televisión sigue prevaleciendo como fuente de información, las redes sociales desempeñan un rol importante, sobre todo en las áreas urbanas. Percastre y Dorantes (2016) establecieron, luego de analizar las elecciones en 2015 de la Ciudad de México, que las redes sociales no sustituyen a los medios tradicionales, sino únicamente refuerzan sus mensajes y complican los efectos de fijación de agenda y encuadres que estos generan.

## ► Diagnostico político-institucional

En 2015, la CICIG identificó tres tendencias en la relación entre los medios de comunicación y el financiamiento de la política: a) una alta concentración de los medios de alcance nacional, particularmente la televisión abierta y las cadenas de radio que cubren la totalidad del país; b) una dispersión en los medios locales, departamentales y regionales; y c) el surgimiento de grupos de medios ligados a líderes políticos (CICIG, 2015). Esto ponía en riesgo el cumplimiento de los valores democráticos de la libertad y la igualdad.

Previo a 2016, no existía un régimen de propaganda electoral en medios de comunicación del TSE. La LEPP, antes de ser reformada, únicamente estipulaba en el Artículo 220 que el TSE junto con los fiscales de los partidos debían establecer el máximo de tiempos para contratar en medios de comunicación y que estos no podían negarle a ningún partido la difusión de su propaganda, estableciendo una tarifa estándar para todas las organizaciones. Eran los partidos políticos los que contrataban directamente a los medios y estos solo notificaban al Tribunal sobre los espacios otorgados y sus respectivas tarifas.

Este modelo generaba grandes desigualdades entre los partidos políticos. En el proceso electoral de 2015 la fundación DOSES contabilizó, durante la primera vuelta, 988 infomerciales de los cuales tres candidatos presidenciales (Manuel Baldizón, Sandra Torres y Roberto González) acapararon la mitad (Mirador Electoral, 2015). Estas desigualdades se gestionaban muchas veces a través de actos de corrupción: dentro de los casos llevados por la CICIG se ha visibilizado los vínculos entre el financiamiento político ilícito y los medios de comunicación. El principal de ellos es el caso de Cooptación del Estado, que evidencia la relación entre el grupo Albavisión y las vallas publicitarias en el financiamiento del Partido Patriota durante el proceso electoral de 2011, recibiendo más de Q17 millones por parte de la televisión abierta a través de empresas controladas por Roxana

Baldetti para captar fondos. La misma lógica utilizó el partido Líder cuando realizó pagos a medios de comunicación de Q3.5 millones por publicidad electoral a través de terceras personas jurídicas entre junio de 2014 y mayo de 2015.

En las elecciones de 2007, se contabilizaron dos horas de infomerciales en los canales de Albavisión para el entonces candidato presidencial Luis Rabbé, exyerno del dueño de estos canales, entre el 1 de junio y el 13 de septiembre. El siguiente candidato que acumulaba más infomerciales era Otto Pérez Molina, con 40 minutos de difusión de infomerciales durante ese período de tiempo. Las relaciones familiares entre grupos políticos y miembros de los medios de comunicación distorsionan la competencia electoral (DOSES, 2007).

Plaza Pública realizó una serie de reportajes sobre los medios de comunicación en Guatemala, que indican una concentración de los medios de comunicación en cinco grupos familiares (Albavisión, Emisoras Unidas, Radio Grupo Alius, Radio Corporación Nacional [RCN] y Nuevo Mundo) que acaparan casi el 40 % del espectro radiofónico en frecuencia modulada (FM). A criterio de la investigación, esta concentración de los medios de comunicación impide el surgimiento de nuevos competidores y favorece la relación de los dueños de los medios con el sector político nacional a la hora de ser beneficiados con contratos públicos. La conclusión de la investigación es que “la concentración de medios que estos grupos empresariales han logrado en los últimos 50 años, ha sido posible por la distribución antojadiza del usufructo de frecuencias del espectro radioeléctrico por parte de los gobiernos de turno.” (Chávez, 2018).

En el caso de las emisoras de radio, estas se distribuyen de la siguiente manera:

**Tabla n.º 9: Concentración de frecuencias de radio por grupo empresarial**

<b>Grupo empresarial</b>	<b>Concentración de las frecuencias de radio (en %)</b>
Albavisión	15.9 %
Grupo Emisoras Unidas	10.6 %
Grupo Nuevo Mundo	5.4 %
Grupo Alius	3.8 %
Grupo Radio Corporación Nacional (RCN)	3.2 %
<b>Total:</b>	<b>38.9 %</b>

*Fuente: Elaboración propia con base en Chávez (2018).*

Open Society Foundations se remite a una encuesta realizada en 2011, según la cual la principal fuente de información para los guatemaltecos era la televisión abierta (46 %) seguida de la radio (28.1%) abarcando entre ambas casi el 75 % de la audiencia que se informa del acontecer nacional. Un 53 % dijo que miraba diariamente la televisión en señal abierta y un 37.8 % escuchaba diariamente la radio (Open Society Foundations, 2014).

El caso de Albavisión es el más llamativo, al poseer también casi la mitad (46.6 %) de las frecuencias otorgadas para la televisión. Este grupo tiene las frecuencias de 17 canales de televisión abierta, utilizando algunas frecuencias como repetidoras de sus principales canales (3, 7, 11 y 13). Sus títulos de usufructo fueron ampliados a 20 años a través de una reforma legislativa promovida por el partido Líder en 2012 (Chávez, 2018).

Sobre Albavisión, los casos de CICIG y MP han evidenciado el acercamiento de candidatos a elección popular para una mayor exposición durante las campañas electorales a través de infomerciales a cambio de contratos y publicidad gubernamental. En el informe El Financiamiento de la Política en Guatemala se resaltó que “la falta de control y regulación de los medios de comunicación incide en el hecho de que estos desempeñen un rol en los procesos electorales que no siempre es transparente. La existencia de tarifas diferenciadas, créditos, y el uso de «infomerciales» distorsionan la equidad en la competencia electoral. Por ello se necesita avanzar en el proceso de acceso igualitario de los partidos y otras organizaciones a los medios de comunicación” (CICIG, 2015).

Es en esa dirección que se orientaron las reformas a la LEPP aprobadas en 2016 con la creación de la UEMCEO y un régimen de propaganda electoral en medios de comunicación, para garantizar la distribución de la propaganda política para los partidos políticos de forma gratuita en medios de comunicación inscritos, hecha por el TSE con base en un plan de medios presentado por los partidos. El criterio de distribución es 100 % igualitario, por lo que todos los partidos, independientemente de su desempeño en las elecciones anteriores, reciben la misma cantidad de pauta, definiéndose de manera aleatoria el orden en que los partidos eligen los espacios de pauta. Esta pauta se distribuye en los partidos políticos bajo el criterio de 50 % para la candidatura presidencial, 25 % para las diputaciones y 25 % para las alcaldías. Se contempla dentro del régimen a todos los medios de comunicación, por lo que se toma en cuenta a la televisión abierta, la televisión por cable, radio, medios escritos, medios digitales y vallas publicitarias. Los partidos políticos no pueden adquirir publicidad por su propia cuenta ni los medios de comunicación pueden beneficiar a determinado candidato, ya sea con propaganda directa o infomerciales (LEPP, 2016).

Para conseguir la distribución equitativa de la pauta electoral, la UEMCEO creó el Sistema Integrado de Distribución Igualitaria (SIDI), una herramienta informática que gestiona el plan de medios de los partidos políticos, donde los partidos pueden hacer una proyección de la pauta en los medios que desean utilizar según los espacios y tiempos disponibles. Los partidos políticos podrían elegir los medios con los que deseaban publicitarse según la disponibilidad, luego de un sorteo para definir posiciones, las cuales se iban rotando según el medio.

Además, se establece que los medios de comunicación con frecuencia por usufructo o que requieran de una autorización gubernamental cobrarán al tribunal una tarifa electoral del 20 % sobre el promedio de la tarifa comercial. Los comités cívicos pueden pautar en los medios de comunicación un máximo del 10 % de su financiamiento privado. La pauta en redes sociales está prohibida y las encuestas o estudios de opinión deben seguir ciertos lineamientos técnicos. La UEMCEO del TSE es la encargada de velar por el cumplimiento del régimen de propaganda electoral en medios de comunicación.

Lo novedoso de esta reforma es que ya no son los partidos los que compran los espacios en los medios, sino el TSE, garantizando así la justa distribución entre todos los partidos y la equidad en la competencia electoral. Además, por norma, la UEMCEO es la encargada de monitorear y fiscalizar a los medios de comunicación, así como de regular lo concerniente a los estudios de opinión y las encuestas en época electoral.

Luego de ser aprobado el reglamento de la unidad por el Pleno de magistrados del TSE en noviembre de 2016, esta inició sus funciones y su proceso de institucionalización en mayo de 2017, dividiendo su estructura organizativa en cuatro áreas:

- Área de monitoreo de medios
- Área de análisis
- Área de encuestas y estudios de opinión
- Asesoría jurídica

Este proceso de institucionalización fue apoyado por la cooperación internacional y organizaciones nacionales especializadas. Para la construcción del plan de implementación de la unidad se contó con el apoyo de órganos electorales de México, Colombia, Costa Rica y Panamá. El plan se estableció con un plazo de un año y se dividía en dos etapas: la primera consistía en el diseño del modelo de gestión, la selección del personal y su inducción a los procesos de la unidad, mientras que la segunda consistía en la elaboración de los instrumentos que permitieran la aplicación de la ley, la capacitación a las unidades del TSE relacionadas y el inicio de las coordinaciones con las entidades públicas y no estatales que facilitarían el trabajo de la unidad (Acuerdo 135-2017 del TSE). Este proceso estaba previsto que finalizara en mayo de 2018 y fue entregado a una nueva directora de la unidad.

El proceso de implementación de la unidad tuvo que enfrentar una serie de dificultades administrativas, legales y de gestión.

Por ejemplo, los procesos de contratación no fueron realizados con la suficiente rapidez, incumpliendo el cronograma previsto y atrasando el proceso de implementación de la unidad provocando llegar al 2019, año electoral, sin todo el personal contratado. Además, el personal (13 personas) resultó ser insuficiente para la realización efectiva del trabajo de la unidad, especialmente porque el

proceso de contratación de una empresa para realizar el monitoreo de medios nunca se concretó. Procedimientos administrativos, dificultades relacionadas con el alcance de las empresas para la cobertura necesaria, y la falta de aprobación por parte del Pleno de magistrados, impidieron la materialización de tal contratación. Adicionalmente, los perfiles del personal contratado fueron diseñados bajo una visión distinta a la de la nueva directora, generando dificultades para poner en marcha los distintos procesos.

En junio de 2018 se tuvo que afrontar una acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Cámara de Medios de Comunicación de Guatemala (Expediente 1699- 2018), que solicitaba suprimir la mayoría de las reformas a la LEPP y del Reglamento de la UEMCEO que estuvieran relacionadas con el nuevo régimen de propaganda electoral en medios de comunicación. Otra acción de inconstitucionalidad con el mismo objetivo había sido presentada anteriormente por parte del CACIF del 20 de agosto de 2018, además de un comunicado de la Cámara Guatemalteca de Periodismo del 27 de agosto de 2018 señalando una serie de inconstitucionalidades.

La acción de inconstitucionalidad de la Cámara de Medios de Comunicación iba orientada principalmente contra la exclusividad del TSE para la compra de tiempos para campaña en medios de comunicación, la prioridad de la pauta adquirida por el TSE por sobre las pautas comerciales, la tarifa electoral que corresponde al 20 % de la tarifa comercial aplicada a los medios adquiridos por usufructo, la supervisión de encuestas y estudios de opinión así como la prohibición de publicarlos durante los 15 días previos a las elecciones (Expediente 1699-2018, CC).

Este es el resumen del contenido de las inconstitucionalidades reseñadas:

**Tabla n.º 10: Resumen de inconstitucionalidades planteadas contra el régimen de propaganda electoral en medios de comunicación**

Tema	Artículo	Entidad que reclama la existencia de una inconstitucionalidad:
Sanciones.	Artículo 88 de la LEPP	-Cámara de Medios de Comunicación (Expediente 1699-2018) -CACIF (2018) -Cámara Guatemalteca de Periodismo (2018)
Requisitos de la propaganda electoral y su aplicación legal.	Tercer y sexto párrafo del Artículo 219 de la LEPP	-Cámara de Medios de Comunicación (Expediente 1699-2018) -CACIF (2018)
La definición amplia de “actividades de campaña anticipada”.	Inciso n) del artículo 223	-CACIF (2018) - Cámara Guatemalteca de Periodismo (2018)

Distribución igualitaria de recursos públicos en tiempos y espacios de medios de comunicación.	Inciso d), e) y g) del Artículo 220 de la LEPP	-Cámara de Medios de Comunicación (Expediente 1699-2018) -CACIF (2018) -Cámara Guatemalteca de Periodismo (2018)
Sobre la exclusividad del TSE en la compra de espacios en medios.	Artículo 222 de la LEPP.	-Cámara de Medios de Comunicación (Expediente 1699-2018) -CACIF (2018) -Cámara Guatemalteca de Periodismo (2018)
La supervisión del cumplimiento de las normas técnicas para la elaboración de estudios de opinión.	Inciso e) y h) del Artículo 7 del Reglamento	-Cámara de Medios de Comunicación (Expediente 1699-2018) -CACIF (2018) -Cámara Guatemalteca de Periodismo (2018)
Sobre los infomerciales.	Inciso d) del Artículo 35 del Reglamento	-Cámara de Medios de Comunicación (Expediente 1699-2018) -CACIF (2018)
El registro de las empresas de medios de comunicación en el TSE.	Artículo 8 del Reglamento.	-Cámara de Medios de Comunicación (Expediente 1699-2018) -CACIF (2018) -Cámara Guatemalteca de Periodismo (2018)
La prohibición de publicar encuestas o estudios de opinión, 15 días antes de las elecciones.	Inciso c) artículo 223 Artículo 223 ter) Artículo 19 del Reglamento	-Cámara de Medios de Comunicación (Expediente 1699-2018) -CACIF (2018) -Cámara Guatemalteca de Periodismo (2018)

*Fuente: Elaboración propia con base en Expediente de acción de inconstitucionalidad 1699-2018, Comunicado de Prensa del CACIF de fecha 21 de agosto de 2018 y Comunicado de la Cámara Guatemalteca de Periodismo de fecha 27 de agosto de 2018.*

La CC resolvió el 23 de abril de 2019, estando ya a la mitad del período de campaña electoral, y consideró que ninguno de los artículos presentados por la Cámara de Medios de Comunicación de Guatemala eran inconstitucionales, con excepción de lo relacionado con la prohibición de publicar encuestas y estudios de opinión durante los 15 días previos a las elecciones que fue declarado inconstitucional, por lo que permanece la prohibición anterior a las reformas de no

poder publicar encuestas y estudios de opinión en las 72 horas previas a las elecciones.

Pese a ello, uno de los factores determinantes para que el régimen de propaganda electoral funcione es la oferta de medios de comunicación que garantice suficiente cobertura en todo el territorio y tipos de publicidad. Sobre esto, la inscripción de los medios de comunicación fue bastante limitada, sin contar por ejemplo, con ningún medio de los cinco grandes grupos empresariales. La siguiente tabla resume la cantidad de medios inscritos en el plan de medios de la UEMCEO:

**Tabla n.º 11: Cantidad de medios inscritos en el régimen de propaganda electoral en medios de comunicación**

Tipo de cobertura	N.º de empresas inscritas	
	Televisión	Radio
Cobertura nacional	3 (1 canal de televisión abierta)	0
Cobertura regional	1 (televisión por cable)	0
Cobertura departamental	2 (televisión por cable)	5
Cobertura municipal	37 (la mayoría, televisión por cable)	6

Tipo de medio	N.º de empresas inscritas
Vallas	4 empresas
Escritos	3 medios

Fuente: SIDI, 2019.

En cuanto a la distribución de vallas, cada partido político tuvo disponibilidad de 12 vallas distribuidas en todo el país (6 para binomio presidencial, 3 para candidatos a diputados y 3 para alcaldes). Esta situación se tradujo en una exposición muy limitada de los partidos políticos en exteriores, provocando la inconformidad de la mayoría de ellos que demandaban más y mejor presencia en toda la república. Para compensar, los partidos políticos iniciaron una campaña agresiva de llamado

a la afiliación en radio y exteriores principalmente, lo cual también beneficiaba al partido político, pues no es un gasto contabilizado como campaña electoral y, por ende, no está sujeto al techo de gasto de campaña. Por otra parte, el tipo de distribución en medios obligó a que los partidos políticos fueran creativos en su publicidad, la mayoría de las calles fue invadida por afiches, caballetes publicitarios y volantes.

El alcance de la televisión abierta durante el proceso electoral sigue siendo muy importante. La encuesta de la Fundación Libertad y Desarrollo presentada el 13 de junio de 2019, indica que el 64 % de la población encuestada se ha enterado de los candidatos y sus propuestas a través de la televisión abierta. Esto supone un problema porque, salvo TV Azteca, el resto de los canales de televisión abierta no está inscrito en el régimen de propaganda electoral en medios de comunicación. La difusión de infomerciales en los canales de televisión abierta de Albavisión ha sido una práctica habitual en procesos electorales, llegándose a contabilizar, durante la primera vuelta electoral, 988 infomerciales en 2015 (Mirador Electoral, 2015). Aunque el número de infomerciales ha tenido una disminución significativa, contabilizando 107 infomerciales hasta el 31 de julio (DOSES, 2019), el impacto que tiene la televisión abierta sigue siendo significativo y la ausencia del régimen de propaganda electoral en medios en los canales de Albavisión impide que exista igualdad en la exposición de los candidatos. Al 15 de junio, se habían contabilizado 10 infomerciales para Sandra Torres (primer lugar en las elecciones generales), pero ninguno para Thelma Cabrera (cuarto lugar en las elecciones generales). Finalmente, en cuanto a publicidad, a pesar de que estaba prohibida en medios digitales, algunas opciones políticas pautaban publicidad de campaña electoral en redes sociales. Lo anterior fue monitoreado y sancionado por el TSE.

Otro aspecto a tomar en cuenta, por la polémica que generó, fue el proceso fallido de aprobación del Reglamento 99-2019 del TSE por medio del cual se pretendía regular los foros y debates electorales. Este reglamento fue señalado de violar la Constitución y los tratados internacionales referentes a la libertad de expresión. La jefa de la UEMCEO declaró que la unidad, que era la encargada de aplicar el reglamento, no lo había creado ni lo había revisado. Aunque fue anulado, evidencia los retos que tiene la unidad en su objetivo de garantizar la equidad en la competencia electoral, sin perjudicar los derechos y libertades individuales.

Además, vale la pena mencionar que, en su informe del proceso 2007, la Misión de Observación Electoral de la OEA ya había recomendado la regulación de las encuestas y los estudios de opinión para evitar distorsiones y establecer un plazo más largo entre la publicación de encuestas de opinión sobre preferencias electorales y el día de la elección, plazo que hasta el momento se mantiene en 36 horas. El mismo informe insistía en aumentar los esfuerzos para proporcionar condiciones equitativas de todos los candidatos en contienda a nivel de cobertura de los medios de comunicación (OEA, 2007).

Pese a los retos que ha enfrentado, el régimen de propaganda en medios ha permitido la sanción de candidatos que se han promocionado de forma ilegal en redes sociales o en vallas publicitarias que no están inscritas al régimen de propaganda electoral en medios de comunicación. Estas sanciones ascendían el 11 de abril de 2019 a 5.4 millones de quetzales (Prensa Libre, 2019). El trabajo de monitoreo de redes sociales se verá facilitado por un software donado por la cooperación. Por último, el SIDI, diseñado y puesto en marcha por el TSE, ha sido una herramienta que ha garantizado la distribución de la pauta de manera

transparente y objetiva. La cantidad total de pauta distribuida en los medios fue 65 millones de quetzales.

La Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (OEA) en su informe preliminar luego de la segunda vuelta electoral de 2019 indicó que el acceso igualitario a medios de comunicación fue un factor primordial para la reducción del gasto electoral mediante el financiamiento público indirecto considerándolo un resultado positivo para el fortalecimiento de la equidad del financiamiento electoral (OEA, 2019).

Es importante mencionar que tanto la LEPP como el Reglamento de la UEMCEO podrán ser revisadas en la Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME), a convocarse una vez concluido el proceso electoral 2019. Al ser este un espacio que debe aprovecharse para la mejora institucional, se considera importante realizar una evaluación del diseño y la efectividad del modelo, de las reglas y controles que posee, y su implementación durante el proceso electoral 2019 para posteriormente poder realizar una serie de propuestas de reforma al régimen de propaganda electoral en medios de comunicación.

A raíz de entrevistas a funcionarios del tribunal, a personas vinculadas a la cooperación internacional que han apoyado al tribunal en el proceso electoral, a analistas políticos, miembros de los medios de comunicación y representantes de los partidos políticos, se han identificado los siguientes problemas en el diseño e implementación del régimen de propaganda electoral en medios de comunicación:

#### **Problemas en relación con el diseño y la efectividad del modelo:**

- 1) Existió una diferencia de criterios y prioridades entre el primer director de la unidad y la actual directora, lo que se tradujo en un divorcio entre el diseño de la unidad elaborado en el plan de implementación en 2017 y el trabajo realizado por la UEMCEO durante el proceso electoral de 2019. Por ejemplo, mientras que en el diseño se priorizó el área de Estudios de opinión, el trabajo de la unidad se centró en la elaboración del Plan de medios y posteriormente se enfocó en el Monitoreo de medios. Estas diferencias entre el diseño y la ejecución han impedido que se pueda contar con el personal especializado para el trabajo que se ha realizado durante el proceso electoral.
- 2) El régimen de propaganda electoral en medios de comunicación funcionó de manera inversa al principio bajo el cual fue concebido (Artículo 14 del Reglamento de Medios de Comunicación). La idea del modelo es que el plan de medios se realizara según la demanda de tiempos y espacios en medios y con base en este modelo buscar la oferta. En cambio, la unidad de medios realizó su Plan de medios atendiendo la oferta disponible, es decir tomando en cuenta únicamente a los medios que se habían inscrito. La falta de tiempo para implementar la unidad y los retrasos en la contratación de personal, redujo las posibilidades de la unidad de reunirse con los partidos y negociar con los medios para así elaborar su plan de medios con antelación.
- 3) En la LEPP, a la unidad se le adjudica además el tema de los estudios de opinión. Sin embargo, la regulación en torno a esto es muy vaga, tanto en la LEPP como en el reglamento, salvo por el artículo derogado por la CC que prohibía la publicación de encuestas y estudios de opinión 15 días antes de las elecciones. El Artículo 7, inciso h., del Reglamento de la UEMCEO

establece que la unidad debe “velar por el cumplimiento de las normas y procesos científicos correspondientes al análisis y/o elaboración de estudios de opinión, requeridos por las autoridades de la Institución.” Sin embargo, esto no ha sido realizado por la UEMCEO durante este proceso electoral. Dentro de la unidad se cuestiona incluso si es prudente que la misma haga este tipo de verificaciones sobre los estudios de opinión realizados por casas encuestadoras, debido a la percepción que puede generar de que dicha encuesta esté aprobada por el tribunal. Cabe destacar que el proceso de implementación sí contemplaba la contratación de personal para la elaboración de un manual para la realización de estudios de opinión, la supervisión de estos y la capacitación a organizaciones políticas y medios de comunicación.

- 4) El trabajo de la unidad ha sido muy cuestionado a lo externo por medios de comunicación y formadores de opinión pública. Ante la falta de claridad de la ley y su interpretación, así como debido al recelo de actores vinculados a medios de comunicación, las autoridades del TSE han tenido un actuar muy mesurado en la toma de decisiones en torno a la unidad, lo que no ha facilitado el trabajo de la directora y su equipo. La acción de inconstitucionalidad presentada por la Cámara de Medios de Comunicación ante la CC en abril de 2018 mermó la confianza de la unidad tanto a nivel interno como externo. Entrevistados para el informe se refirieron a la unidad como “el Talón de Aquiles” del TSE, por el rechazo que provoca en los medios de comunicación.

### **Problemas relacionados con el sistema de las reglas y los controles**

- 1) La baja cantidad de medios que se inscribieron para participar en el régimen de propaganda electoral refleja una falta de confianza o incentivos para intervenir en el modelo. Uno de los principales consensos de los entrevistados es la inviabilidad de la tarifa electoral (20 % de la tarifa promedio de los medios) para incentivar la inscripción de los medios de comunicación al régimen (inciso g. del Artículo 220 de la LEPP). Como se mencionó anteriormente, en este proceso ninguno de los cinco grandes grupos empresariales de los medios, que constituyen más de un tercio de las frecuencias de radio, se inscribieron. Además, la ausencia de Albavisión en el régimen implica una pérdida significativa de la potencial audiencia en televisión abierta. La prioridad de la franja electoral sobre la franja comercial durante la campaña (inciso e. del Artículo 220 de la LEPP) es contraproducente para incentivar a los medios a participar en el régimen, sobre todo porque la campaña coincide con festividades que generan alta demanda comercial en los medios de comunicación. La percepción en la opinión pública es que los candidatos no han tenido exposición necesaria, favoreciendo a los candidatos ya conocidos. Esta percepción es compartida por los representantes de los partidos políticos pequeños o nuevos, los cuales consideran que es necesario cambiar la tarifa para poder garantizar la igualdad en la competencia electoral.
- 2) El criterio de distribución de la pauta en medios: 50 % para el binomio presidencial, 25 % para diputaciones y 25 % para alcaldes, es uno de los principales incentivos de los partidos políticos para proclamar binomio presidencial, aunque no sea su prioridad, para no perder el tiempo de aire establecido para los candidatos a la presidencia y la vicepresidencia (inciso

- a. del Artículo 220 de la LEPP). La falta de flexibilidad se ve reflejada en el hecho que la unidad determinó que en todos los medios de comunicación, independientemente de que tuvieran cobertura nacional o local, tuvieran que guardar este tipo de distribución, lo cual perjudica a aquellas organizaciones.
- 3) La ley establece un criterio amplio respecto al concepto de medios de comunicación, por ende, de manera que ninguno se quede fuera del régimen (Artículo 63 del Reglamento de la LEPP). Comprende, entonces, las vallas publicitarias, medios escritos e incluso plataformas digitales sin importar si tienen cobertura a nivel nacional, departamental o municipal. Esto complejiza el trabajo de la unidad por el hecho de tener que otorgar espacios y fiscalizar todo tipo de medios, independientemente de la cobertura que tengan. La distribución de vallas publicitarias ha sido la que más dificultades le ha generado a la unidad.
  - 4) Debido al impedimento que tiene el TSE para realizar compras en línea (compras fuera de Guatemala), existe una dependencia hacia la cooperación internacional para adquirir software o herramientas informáticas. Un ejemplo de esto es el programa de monitoreo de redes sociales que fue donado durante el proceso electoral a la unidad. Esto supone un problema de sostenibilidad por la necesidad de buscar apoyos externos para comprar programas de monitoreo de medios o para adquirir las actualizaciones de estos programas en un futuro.
  - 5) La prohibición de pautar en redes sociales no ha sido cumplida por los candidatos, quienes desde sus páginas o páginas alternas han promocionado sus publicaciones. Los convenios con Facebook y Twitter, aunque fueron anunciados, han sido una tarea pendiente para la unidad.
  - 6) Se identificó que existe una duplicidad de funciones entre lo que estipula la LEPP que debe de realizar la UEMCEO y la Inspección General. Dentro de las atribuciones del Inspector General se encuentra vigilar el desarrollo de la propaganda electoral (Artículo 147, inciso b., de la LEPP) e investigar de oficio cualquier transgresión a la ley, a los reglamentos y a las disposiciones de carácter electoral (Artículo 147, inciso d., de la LEPP). Esto puede generar duplicidad de funciones con el monitoreo de medios que realiza la UEMCEO.

### **Problemas relacionados con la capacidad institucional:**

- 1) Existió una falta de apoyo institucional para la unidad de medios de parte del Pleno de magistrados, en relación a los procesos de contratación de insumos y empresas externas así como en la aprobación del material elaborado por la unidad (plan de implementación, regulación de estudios de opinión), los cuales sufrieron un procedimiento lento de aprobación, dificultando así el trabajo de la unidad y reduciendo su alcance. Las acciones de fiscalización se ven limitadas por la ausencia de una empresa que realice un monitoreo de medios y la cobertura se vio limitada por las pocas posibilidades que tuvo la unidad de realizar las contrataciones de los medios. La OEA en su informe preliminar resaltó que la unidad les informó

de la transgresión de la prohibición de pautar en redes sociales, identificando 225 casos donde no se respetó la prohibición. La falta de toma de decisión al más alto nivel atrasó la implementación de la unidad y dificultó la ejecución de sus funciones durante el proceso electoral. Se infiere que la acción de inconstitucionalidad provocó una inacción del TSE, a la espera de la resolución de la CC.

- 2) Los procesos de contratación de personal también se han caracterizado por su poca rapidez. A agosto de 2018, solo se había contratado la mitad del personal que se tenía contemplado y al inicio del proceso electoral aún no se había contratado al personal encargado de realizar el plan de medios. En total, la unidad posee 13 empleados, lo cual es considerado insuficiente dado que deben realizar el monitoreo de medios. Los procesos de contratación en el tribunal responden a una lógica vertical y a una dinámica de contratación de recurso humano que no se adapta a dependencias con funciones muy particulares como la Unidad de medios. El trabajo de la unidad con todo su personal y sus recursos inició apenas el 1 de mayo.
- 3) La aprobación e inmediata derogación del reglamento que pretendía regular los foros y debates, evidencia la falta de comunicación y coordinación a lo interno del TSE. La ausencia de aprobación de tal reglamento por parte de la unidad de medios podría ser un síntoma de duplicidad de funciones dentro del tribunal o de ausencia de la UEMCEO en la toma de decisiones en torno al régimen de propaganda electoral en medios de comunicación. Este tipo de situaciones ha acentuado la percepción pública de que se busca sobrerregular tanto las finanzas de los partidos como su publicidad en medios.

## ► Conclusiones

La creación de la UEMCEO en el marco de un nuevo régimen de propaganda electoral en medios de comunicación es uno de los grandes logros de la reforma a la LEPP de 2016 por su apuesta a garantizar el derecho a la igualdad de condiciones de participación de los partidos políticos y el derecho de la ciudadanía a conocer todas las propuestas políticas. Además, representa un punto de quiebre con el modelo anterior que permitía la negociación directa de los partidos políticos con los medios de comunicación, favoreciendo a los partidos con más recursos económicos.

Siguiendo la tendencia latinoamericana, es ahora el órgano electoral el que se encarga de adquirir los espacios y tiempos en los medios de comunicación y de garantizar la distribución equitativa entre todos los partidos políticos participantes. Dentro de los logros del régimen de propaganda electoral en medios de comunicación se encuentran las sanciones a los partidos que han infringido la norma, la reducción de los infomerciales y el haber logrado la distribución equitativa de espacios y tiempos en los medios inscritos a través del SIDI.

Sin embargo, el corto tiempo que se tuvo para la implementación de la UEMCEO, los retrasos en las contrataciones de personal, la falta de contratación de una empresa que realizara el monitoreo de medios y la ausencia de las grandes empresas de medios de comunicación disponibles para la pauta electoral se tradujeron en poca disponibilidad para que los partidos políticos dieran a conocer

su campaña electoral y una muy limitada capacidad de supervisión del resto de medios no inscritos en el régimen.

Lo anterior impide cumplir con los principios democráticos en los que está sustentado el régimen de propaganda electoral en medios de comunicación, por lo que es necesario realizar reformas administrativas y ajustes legales. Esto requiere de un régimen y una unidad activos en la captación de demandas de parte de los partidos políticos y de captación de ofertas de parte de los medios de comunicación para elaborar un plan de medios adecuado a las necesidades del sistema político-electoral; pero a la vez exige un mayor apoyo institucional, especialmente del Pleno de magistrados del TSE para garantizar la igualdad de condiciones de participación de los partidos en medios de comunicación y la libertad de los electores para informarse y conocer a los candidatos que buscan representarlo.

## ► Recomendaciones

Partiendo de la base de que es necesario realizar reformas administrativas y algunos ajustes legales para que el régimen de propaganda electoral en medios de comunicación funcione de una mejor manera, se considera indispensable hacer una revisión de la LEPP, del Reglamento de la UEMCEO y del funcionamiento interno tanto de la UEMCEO como del TSE.

Con relación al diseño y la efectividad del modelo, se debe cambiar la lógica de trabajo en la elaboración del plan de medios, partiendo de las necesidades de los partidos políticos (la demanda) y no de los medios que decidieron inscribirse (la oferta). Esto implica establecer una relación y mejorar la comunicación con los partidos políticos y los propios medios de comunicación. En la medida que la UEMCEO realice un trabajo efectivo, tendrá legitimidad ante el electorado y credibilidad para abordar el tema de los estudios de opinión. Es importante que el régimen de propaganda electoral en medios de comunicación sea percibido por los actores políticos no como un ente restrictivo, sino como uno garante de derechos.

En torno a las reglas y controles de la UEMCEO, es necesario revisar la tarifa electoral buscando alternativas que garanticen la inscripción de la mayoría de los medios de comunicación al régimen y la distribución de la propaganda electoral que responda a las necesidades de los partidos políticos y los electores. También se considera importante flexibilizar la distribución de la pauta a lo interno del partido entre las candidaturas y establecer con claridad las funciones y el rol de la UEMCEO en la fiscalización de la propaganda en medios de comunicación durante el proceso electoral. Al reconocer los retos que supone al régimen la elaboración del Plan de medios con todos los medios de comunicación, se propone delimitar la compra y distribución de espacios únicamente a la radio y televisión, medios que representan el mayor gasto para las campañas electorales y que además gozan de la utilización del espacio radioeléctrico otorgado por el Estado.

Finalmente, la capacidad institucional de la UEMCEO necesita ser fortalecida. Dada la dependencia que tienen las unidades especializadas hacia el Pleno de magistrados, se debe plantear un modelo de trabajo interno que agilice los procesos de compra y contrataciones, otorgándole mayor autonomía e independencia en la toma de decisiones. La relación y la comunicación con el Pleno de magistrados y dependencias del órgano electoral deben ser constantes.

## ► Propuesta de reforma al régimen de propaganda electoral en medios de comunicación

Si bien es cierto que el modelo del régimen de propaganda electoral en medios de comunicación requiere de ciertos ajustes, algunos legales o reglamentarios, otros administrativos y otros de gestión, es importante resaltar que, en términos generales, se han creado mejores condiciones para garantizar la igualdad de acceso a los medios de comunicación de todas las organizaciones políticas. A continuación, se dan algunas sugerencias al respecto.

Estas propuestas mantienen el objetivo de garantizar la equidad en la competencia electoral, sin perjudicar los derechos y las libertades individuales, tales como la libertad de expresión.

### **1. Sobre el funcionamiento de la unidad**

De mantenerse las dinámicas de actividad actual de la unidad, que trabaja conforme a las etapas del proceso electoral es decir, primero en la elaboración de un plan de medios y posteriormente el monitoreo de medios, es necesario replantearse el diseño del modelo del régimen de propaganda electoral en medios de comunicación. El diseño actual está concebido para que la UEMCEO funcione como una unidad especializada que distribuye sus funciones, responsabilidades y tareas de manera horizontal, mientras que la manera en que se ha realizado el trabajo requiere de un diseño que trabaje por procesos con un personal capacitado para cada una de las etapas de este proceso. La elaboración de este nuevo diseño organizacional no debería limitarse a asegurar la elaboración del plan de medios y el monitoreo de medios, sino a garantizar el derecho de la población a informarse sobre todas las propuestas políticas y la libertad de las organizaciones políticas de difundir sus principios y propuestas.

Se ha identificado, además, que la lógica de gestión administrativa (que incluye recursos humanos) y financiera del órgano electoral no responde a las funciones y necesidades de las nuevas unidades. Adicionado a lo anterior, la toma final de decisiones responde a una lógica vertical, por lo que todo el proceso de compras y contrataciones, tanto del personal como de empresas externas, es aprobado por el Pleno de magistrados del TSE. Es importante plantearse un modelo de trabajo interno que agilice y modernice los procesos de trabajo y actualización de los sistemas administrativos y financieros, garantizando además procedimientos que se logren adaptar a las necesidades específicas del régimen de propaganda electoral en medios de comunicación. Es necesario hacer una evaluación del número y perfil de los integrantes de la UEMCEO, para determinar cuál es el modelo organizacional adecuado para cumplir con sus objetivos. Para lo anterior, la unidad necesita de todo el apoyo institucional posible para conseguirlo.

### **2. Sobre los medios de comunicación integrados al Plan de medios**

Se debe delimitar el tipo de medios que estarán sujetos al régimen de propaganda electoral en medios de comunicación del TSE. A nivel latinoamericano, los regímenes de medios se concentran en regular los espacios en televisión y radio. Para el caso guatemalteco, el Mirador Electoral en 2015 estableció que el gasto total declarado por los partidos políticos en medios de

comunicación de mayo al 4 de septiembre de 2015 fue Q92.7 millones aproximadamente. De esto, el gasto en televisión y radio fue Q65 millones aproximadamente, abarcando el 70 % de la inversión en medios de comunicación (Mirador Electoral, 2015). La UEMCEO ha manifestado que la distribución de vallas ha sido la más complicada a realizar y ha sido también de las más cuestionadas por la opinión pública. Por ello se considera que es preferible limitarse a la distribución de tiempos en medios televisivos y radiofónicos. Aunado a lo anterior, es necesario destacar que únicamente la radio y la televisión utilizan espacio radioeléctrico otorgado por el Estado. Por ello, la pauta en otro tipo de medios de comunicación debería ser libre para la organización política, cumpliendo siempre con las reglas de registro y declaración del gasto.

### **3. Sobre la elaboración del Plan de medios**

El principio de igualdad de condiciones de participación en el proceso electoral se dará en la medida en que el régimen de propaganda electoral en medios de comunicación responda a las necesidades de los partidos políticos y sobre todo a la de los electores. Los electores deben reconocer que el uso de fondos públicos para la distribución igualitaria de espacios y tiempos en los medios de comunicación les garantiza el derecho a informarse sobre sus candidatos. El régimen de propaganda electoral en medios de comunicación falla si los electores no tienen acceso a los *spots* publicitarios de los candidatos que buscan representarlos. Por ello es importante elaborar el plan de medios con base en la demanda de los partidos políticos y no en la oferta de los medios de comunicación. Una vez elaborado el plan de medios, la unidad debe buscar una oferta que satisfaga en la mayor medida posible la demanda solicitada. Cabe destacar que no se considera necesario que los medios se inscriban en un régimen de medios, dado que es la UEMCEO la que los busca y los contrata directamente. Ahora bien, además de realizar ajustes para que más medios de comunicación se inscriban en el régimen, también se debe hacer un llamado de atención a los partidos políticos y su rol en época no electoral. Las organizaciones políticas tienen al menos tres años para trabajar con sus afiliados en temas de formación política y convocar a la afiliación dando a conocer a la ciudadanía su ideología, principios y visiones de país, así como participar como colectivo en los debates nacionales importantes.

La repartición igualitaria de tiempos en medios de comunicación puede modificarse a un modelo mixto en donde se contempla un porcentaje de la pauta en medios que es distribuida de forma igualitaria y otro porcentaje que es distribuido con base en el desempeño electoral de los partidos en el proceso anterior. Este modelo recompensa a los partidos que obtuvieron más votos y refleja, en el plan de medios, la voluntad popular del proceso anterior. Esto si se asume que el trabajo de los partidos será sostenido en época electoral, garantizando así su continuidad en los procesos electorales. Debe reconocerse que esto, no obstante, perjudica a los partidos nuevos al tener acceso a un porcentaje limitado de pauta en los medios de comunicación, fortaleciendo a los partidos que ya se han consolidado en el sistema.

#### 4. En relación con la tarifa electoral

Existe consenso sobre la modificación de la tarifa electoral, aunque no respecto de los criterios para dicha modificación. Sin embargo, se identificaron tres opciones sobre las cuales se puede basar la discusión sobre las ventajas o desventajas de su implementación dentro del régimen de propaganda electoral en medios de comunicación:

**Tabla n.º 12: Opciones de modificación de las tarifas electorales**

Opción 1:	Opción 2:	Opción 3:
Aumentar la tarifa electoral a por lo menos el 50 % del promedio de la tarifa comercial.	Que la tarifa electoral no sea fija, sino que se contrate a los medios de comunicación según las reglas del mercado.	Que los medios, por ley, cedan espacios y tiempos para constituir una franja electoral donde el TSE distribuya de forma igualitaria los espacios para la propaganda de los partidos.

*Fuente: Elaboración propia*

Aumentar la tarifa electoral es el cambio mínimo que debe realizarse al régimen de propaganda en medios de comunicación para incentivar a más medios a inscribirse, además de permitirle al TSE contar con suficiente oferta para la contratación de un buen número de spots publicitarios y satisfacer así el plan de medios diseñado por cada partido político. El modelo ideal para los medios de comunicación consiste en la opción 2, que sugiere suprimir la tarifa electoral y vender espacios publicitarios según el precio de mercado sin promediarlo entre los precios de los medios, lo cual implica un mayor gasto para el TSE pero garantiza de una u otra forma que la oferta pudiera ser más amplia y responder así a la demanda de los partidos políticos. No obstante, el modelo que funciona en otros países de América Latina es la opción 3, en la que existe obligación de los medios de comunicación de ceder por ley el espacio para los spots publicitarios de los partidos políticos y luego estos ser distribuidos por el órgano electoral. Esto garantizaría el cumplimiento con el principio de la igualdad en la competencia electoral y la libertad de los ciudadanos a conocer todas las propuestas, además de ser la opción que no generaría gastos elevados para el TSE. Esta es también la recomendación de la Misión de Observación de la OEA en 2019 quienes consideran necesario hacer obligatoria la pauta publicitaria para todos los medios que posean licencias o usen bienes públicos estatales. Sin embargo, implica un proceso de reforma a la Ley General de Telecomunicaciones y a la Ley de Radiocomunicaciones, así como la modificación de los contratos de usufructo y concesiones vigentes. Este proceso, aunque complicado por los intereses en juego, es el mecanismo deseable para la democracia del país. Respecto a la opción 1, debería analizarse de manera específica cuál es el porcentaje adecuado para el promedio de la tarifa electoral. Este debería ser un promedio que concilie el beneficio del TSE con las ganancias de los medios de comunicación.

Por último también es necesario contemplar que en caso de que se escogiese la opción 1 o la opción 2, se debe eliminar la prioridad de la franja electoral sobre la

franja comercial para no desincentivar la participación de los medios de comunicación.

## **5. Sobre el criterio de distribución de la pauta electoral**

Con relación al criterio de distribución de la pauta en medios (50 % para el binomio presidencial, 25 % para alcaldes y 25 % para diputados), se considera que debe mantenerse pero más flexible y ajustarse a las necesidades de los partidos. Actualmente se contempla que los candidatos a diputaciones y a las corporaciones municipales pueden ceder su espacio de pauta parcial o total en medios de comunicación al binomio presidencial (Artículo 220, inciso a., de la LEPP). La propuesta gira en torno a la posibilidad de que dicha cesión de espacios sea en ambas vías y decidido por los comités ejecutivos nacionales, departamentales o municipales según el caso. De esta forma, el CEN podría ceder los tiempos del binomio presidencial a las candidaturas a diputados o alcaldes, mientras que el CED y el CEM serían los entes responsables de la cesión de tiempos de los candidatos a diputados y a alcaldes respectivamente.

## **6. Redes sociales y medios digitales**

Respecto al uso de redes sociales para propaganda electoral, se considera que, para las condiciones y capacidades del órgano electoral, es aún complicado someter a estas a controles y regulaciones excesivas, por lo que se surge no integrarlas al Plan de medios. Lo que sí es importante es que toda la pauta de los partidos políticos en las redes sociales sea registrada y declarada al TSE para efectos de control del gasto. Para poder fiscalizar mejor el gasto en redes, es deseable realizar convenios con compañías que prestan servicios de redes sociales y motores de búsqueda en la Web, como por ejemplo, Google, Facebook y Twitter. Esto para contrastar la información dada por los partidos con las tarifas manejadas por estas corporaciones.

## **7. Sobre los estudios de opinión**

En relación con los estudios de opinión, se plantean dos alternativas:

- a. Por un lado se contempla el registro de las firmas encuestadoras ante la UEMCEO previo a las elecciones, estableciendo cuál es la metodología y ficha técnica que utilizarán, sus financistas y en qué medios se divulgarán las encuestas. Esto con el objetivo de que la unidad pueda fiscalizar estas encuestas evitando así su distorsión. Lo anterior no implica la revisión de contenidos o resultados y por ende, no llevaría implícita la aprobación o no de las mismas.
- b. La otra alternativa es eliminar cualquier tipo de control sobre los estudios de opinión que sean publicados, dado que no se considera la actividad prioritaria del régimen de propaganda electoral en medios de comunicación.

## **8. Duplicidad de funciones con la Inspección General**

Sobre la duplicidad de funciones con la Inspección General y la UEMCEO en torno a las funciones de fiscalización y vigilancia de la campaña electoral en materia de publicidad, es importante reafirmar el rol de la UEMCEO como la unidad garante del respeto de la norma en torno al uso de los medios de comunicación durante el proceso electoral. Aunque no tiene capacidad sancionatoria, es importante que toda labor de supervisión y fiscalización sea tratada por la unidad y luego sea trasladada a las instancias internas del TSE para efectos de investigación, sanción o denuncia.

#### **9. Sobre la relación de la UEMCEO con las otras dependencias del Tribunal y los otros actores políticos**

Es importante seguir trabajando en la comunicación y la coordinación interna. Para garantizar el buen funcionamiento del régimen de propaganda electoral en medios de comunicación, es de vital importancia tener una relación fluida de la UEMCEO con el Pleno de magistrados y con los jefes de las otras dependencias. Una mayor cooperación y coordinación entre jefes de las unidades y las direcciones son deseables para garantizar la eficiencia del régimen de propaganda electoral en medios de comunicación.

Igualmente, se deben mejorar los canales de comunicación y rendición de cuentas por parte de la UEMCEO, dando a conocer los principios democráticos en los que se sustenta el diseño de la unidad, los retos correspondientes para garantizarlos y el detalle del trabajo realizado. Es importante mantener una buena relación y constante comunicación, tanto con los medios de comunicación como con los representantes de los partidos políticos. La difusión del trabajo de la unidad en época no electoral es importante para ir adquiriendo legitimidad en el electorado.

## Conclusiones generales del informe

1. El sistema electoral de Guatemala genera una serie de distorsiones como consecuencia de su mismo diseño institucional. Por un lado, existe una asimetría en el tamaño de los distritos electorales, que aunado con la utilización de la fórmula D'Hondt, tiende a sobrerrepresentar a los partidos mayoritarios, al mismo tiempo que fomenta la excesiva fragmentación de los pequeños partidos. Por otro lado, el sistema desincentiva la democracia intra-partidaria por la aplicación de los listados cerrados y bloqueados para la elección de diputados, así como las falencias en cuando al reconocimiento del voto nulo. Y, por último, el sistema también incentiva la conflictividad electoral, al apostar por un modelo de mayoría simple para la elección de los poderes locales.
2. El sistema de organizaciones políticas en Guatemala ha degenerado en un oligopolio político, como consecuencia de las altas barreras de ingreso, las altas barreras de operación, los costos prohibitivos de funcionamiento y la excesiva regulación procedimental. Esta característica, aunada con las debilidades históricas del sistema partidario, como la excesiva fragmentación, la volatilidad y la inestabilidad de los partidos políticos, además del minimalismo organizacional y el funcionamiento “tipo franquicia”, provoca en conjunto que las organizaciones políticas no cumplan a cabalidad su rol de intermediación y representación de la ciudadanía y de los órganos políticos de toma de decisiones.
3. El TSE ha sido un garante de la democracia en Guatemala. Por el diseño de la institución, su independencia respecto de los poderes políticos le ha permitido ejercer sus funciones de autoridad electoral con autonomía efectiva. Sin embargo, persisten debilidades relacionadas con el mecanismo de elección e integración de la magistratura, la ingeniería interna de la institución, además de conflictos de aplicación normativa del derecho electoral.
4. Hasta las reformas de la LEPP en 2016, el financiamiento de la política había sido puesto en evidencia como uno de los factores determinantes del deterioro y de la distorsión del sistema democrático guatemalteco. En función de esto, se crea un nuevo modelo de fiscalización que pretende responder a la necesidad urgente de contar con más y mejores controles del financiamiento de las organizaciones políticas. Este modelo, puesto en marcha con apoyo internacional, mostró logros significativos en las diferentes etapas de su implementación, permitiendo la creación de mecanismos de control, herramientas electrónicas de rendición de cuentas, mejor coordinación interna y especialmente cruce de información con otras instituciones del Estado. Sin embargo, puesto a prueba, el modelo también demostró debilidades institucionales que deben corregirse con ajustes legales en aras de optimizar la labor de fiscalización.

5. El proceso de reforma electoral de 2016 permitió la creación de un régimen de propaganda electoral en medios de comunicación que responde a las tendencias regionales que buscan garantizar la distribución igualitaria en tiempos y espacios publicitarios, evitando así las grandes desigualdades en el acceso a los medios que caracterizaba al sistema anterior. Sin embargo, la interpretación de algunas normas y la implementación del nuevo modelo generaron una ausencia significativa de oferta de medios de comunicación que impidió que las necesidades de los partidos fueran satisfechas. Aunque el régimen sancionatorio permitió la reducción de algunas distorsiones generadas por la ausencia de controles, tal y como estaba previsto antes de 2016, es evidente la necesidad de realizar mejoras en la implementación y los ajustes legales para garantizar un modelo eficiente y no un modelo restrictivo hacia la oferta política.

## Recomendaciones generales del informe

1. Se debe promover una profunda reforma al diseño del sistema electoral, a través del rediseño de las circunscripciones electorales, la incorporación de un modelo de votación que permita al votante individualizar su voto, al tiempo en que se incorporan umbrales de asignación de escaños para reducir la excesiva fragmentación del sistema partidario. De esa manera se genera un equilibrio entre la promoción de una representatividad más efectiva, la necesidad de mantener la gobernabilidad y el buen funcionamiento del sistema político.
2. Se debe apostar por la democratización del sistema de partidos políticos, profundizando en la agenda de reformas del año 2016. Esto implica la necesidad de reducir las barreras de ingreso al sistema partidario y de evaluar alternativas institucionales sobre los tipos de partidos que pueden operar en Guatemala. Además, debe apostarse por generar más herramientas para que los afiliados puedan hacer sentir su voz dentro de los partidos políticos, mediante modificaciones procedimentales al funcionamiento de las asambleas partidarias, las dinámicas de elección de autoridades partidarias y la postulación de candidatos a cargos de elección popular.
3. Es importante fortalecer el diseño y funcionamiento interno del TSE, por la vía de mejorar los procedimientos de selección de sus autoridades, además de generar una segregación más funcional de las atribuciones administrativas y jurisdiccionales de la institución, por la vía de crear unidades internas que permitan promover mayor especialización dentro del órgano electoral. Asimismo, debe reformarse el derecho procesal electoral para resolver algunos conflictos de interpretación sobre los recursos en materia electoral, las competencias y las atribuciones de las distintas unidades dentro de la autoridad electoral.
4. El proceso de implementación del régimen de fiscalización de partidos políticos ha logrado importantes avances que deben consolidarse. La mejora en términos de transparencia, rendición de cuentas y fiscalización se valora positivamente. La consolidación del modelo demanda un mayor fortalecimiento institucional y algunos ajustes a la LEPP que ayudarían a fortalecer el sistema de financiamiento de las organizaciones políticas. Existe la necesidad de fortalecer los procesos de coordinación, tanto a lo interno del TSE como a lo externo, buscando evitar la duplicidad de funciones entre las distintas dependencias del órgano electoral y garantizar el traslado de información de otras instituciones hacia la unidad de fiscalización. Además, se considera pertinente flexibilizar el requisito de habilitación de libros contables para financistas y establecer la obligatoriedad de la banca central de abrir cuentas a los partidos. La capacitación en materia de fiscalización de las finanzas partidarias debe ser continua, tanto para el personal del TSE, como para las organizaciones políticas y la ciudadanía.

5. Partiendo del hecho de que es necesario realizar ajustes al régimen de propaganda electoral en medios de comunicación, es importante acotar que tanto las reformas administrativas como los ajustes legales para mejorarlo deben realizarse en función de lograr un modelo funcional que no limite la difusión de propuestas políticas y que garantice el no retorno al modelo anterior.

Los ajustes que deben realizarse deben llevar no solo al fortalecimiento de las capacidades institucionales, sino también a repensar la lógica de trabajo para la elaboración del plan de medios, partiendo de las necesidades de los partidos y no de los medios que decidieron inscribirse. Esto implica buscar alternativas a la tarifa electoral para no desincentivar la participación de los medios y mantener una comunicación constante, tanto con los partidos políticos como con los medios de comunicación. Por otro lado, se considera necesario flexibilizar la distribución de la pauta a lo interno del partido y, los medios sujetos al régimen, delimitarlos únicamente a televisión y radio.

## Siglarío

AEAU	Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CAME	Comisión de Actualización y Modernización Electoral
CC	Corte de Constitucionalidad
CED	Comité Ejecutivo Departamental
CEM	Comité Ejecutivo Municipal
CEN	Comité Ejecutivo Nacional
CGC	Contraloría General de Cuentas
CIACS	Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CIEN	Centro de Investigaciones Económicas
CREO	Compromiso, Renovación y Orden
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CUI	Código Único de Identificación
DPI	Documento Personal de Identificación
EG	Encuentro por Guatemala
FAPU	Fideicomiso de Apoyo a la Planificación Urbana
FCN	Frente Convergencia Nacional
FM	Frecuencia Modulada
IDEA	Institute for Democracy and Electoral Assistance
IFES	International Foundation for Electoral Systems
INCEP	Instituto Centroamericano de Estudios Públicos
INE	Instituto Nacional de Estadística

IVE	Intendencia de Verificación Especial
KAS	Konrad Adenauer Stiftung
LAPOP	Latin American Public Opinion Project
LEPP	Ley Electoral y de Partidos Políticos
LIDER	Libertad Democrática Renovada
ME	Mirador Electoral
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MLP	Movimiento para la Liberación de los Pueblos
MOE/OEA	Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos
MP	Ministerio Público
NDI	National Democrat Institute
NIMD	Netherlands Institute for Multiparty Democracy
OJ	Organismo Judicial
PAN	Partido de Avanzada Nacional
PHG	Partido Humanista de Guatemala
PP	Partido Patriota
RCN	Radio Corporación Nacional
RENAP	Registro Nacional de las Personas
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SENABED	Secretaría Nacional de Bienes en Extinción de Dominio
SIB	Superintendencia de Bancos
SIDI	Sistema Integrado de Distribución Igualitaria
SIT	Superintendencia de Telecomunicaciones
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UCN	Unión del Cambio Nacional

UEFPP	Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos
UEMCEO	Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
USAC	Universidad de San Carlos
VIVA	Visión con Valores

## Agradecimientos

- Alejandro Balsells
- Carlos Arturo Villagrán
- Carlos B. Muñoz
- Celia Luna
- Claudia Méndez Arriaza
- Daniel Haering
- Daniel Zovatto
- Eduardo Núñez
- Edgar Gutiérrez Aiza
- Edgar Ortiz
- Emilio Ruiz
- Fernando Ixpanel
- Gabriela Castillo
- Giovanni Rodríguez
- Gregorio Saavedra
- Gustavo Berganza
- Hugo Novales
- Javier Brolo
- José Carlos Sanabria
- Julio Donis
- Luis Mack
- María Alejandra Erazo
- María Eugenia Mijangos
- Marielos Chang
- Mario Aguilar Elizardí
- Mario Toledo
- Miguel Ángel Lara Otaola
- Phillip Chicola
- Renzo Rosal
- Rosa María Bolaños
- Sofía Montenegro
- Wolfgang Ochaeta

## Bibliografía

- Alvarado, J. M. y Fernández, E. (2017). Diagnóstico de la Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala. Guatemala: Universidad Francisco Marroquín.
- Ardón, P. (2015). El proceso de inducción en el Tribunal Supremo Electoral. (U. R. Landívar, Ed.) (Tesis de Grado USAC) Recuperado de: <http://recursosbiblio.url.edu.gt/tesisjcem/2015/01/01/Ardon-Pablo.pdf>
- ASIES. (2013). ¿Qué entendemos por partido franquicia? Asociación de Investigación y Estudios Sociales. Recuperado de: <https://s3.amazonaws.com/asies-books/books/Momento-2013-3-Que-entendemos-por-partidos-franquicia.pdf>
- Batres, S. (2012). Presencia y participación indígena en el proceso electoral. Guatemala: ASIES.
- Blanco, L. (2008). Comportamiento electoral y desempeño institucional de los partidos políticos. En I. N. Demócrata, Siete claves para el cambio, Análisis sobre la participación electoral de la ciudadanía en 2007 (págs. 84-103). Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.
- Brolo, J. (2015). Acercando a los partidos con los ciudadanos. Guatemala: ASIES.
- Brolo, J. (2013). El tamaño importa: variaciones por distrito en elecciones legislativas de Guatemala 1984-2011. Guatemala: ASIES.
- Cáceres, K. (2018) Medios de comunicación y partidos políticos. Recuperado de: [https://www.researchgate.net/profile/Karina\\_Caceres3/publication/327860947\\_EL\\_ACCESO\\_A\\_LOS\\_MEDIOS\\_DE\\_COMUNICACION\\_EN\\_TIEMPOS\\_ELECTORALES\\_EN\\_AMERICA\\_LATINA\\_1978-2018/links/5ba9f7b645851574f7e418d3/EL-ACCESO-A-LOS-MEDIOS-DE-COMUNICACION-EN-TIEMPOS-ELECTORALES-EN-AMERICA-LATINA-1978-2018.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Karina_Caceres3/publication/327860947_EL_ACCESO_A_LOS_MEDIOS_DE_COMUNICACION_EN_TIEMPOS_ELECTORALES_EN_AMERICA_LATINA_1978-2018/links/5ba9f7b645851574f7e418d3/EL-ACCESO-A-LOS-MEDIOS-DE-COMUNICACION-EN-TIEMPOS-ELECTORALES-EN-AMERICA-LATINA-1978-2018.pdf).
- CACIF (2018) CACIF presentó acción de inconstitucionalidad. (Comunicado de Prensa) Recuperado de:

<https://www.cacif.org.gt/noticias-1/2018/8/21/cacif-present-accin-de-inconstitucionalidad>

Cámara de Medios de Comunicación de Guatemala (2018) Expediente 1699-2018. (Acción de inconstitucionalidad)

Cámara Guatemalteca de Periodismo (2018) Comunicado de Prensa del 27 de agosto de 2018.

Carbonell, M. (2009). Elementos de Derecho Constitucional. México: Editorial Fontamara.

Casas-Zamora, K. y Zovatto, D. (2016). The Cost of Democracy. Essays on Political Finance in Latin America. Recuperado de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/the-cost-of-democracy-EN.pdf>

Castillo, C., Donis, J. y Mack, L. (2006). Redes de inclusión: entendiendo la verdadera fortaleza partidaria. Cuaderno de información política n.º 10.

Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (1985). Protocolo de Tikal. Recuperado de <https://www.iidh.ed.cr/capel/asociaciones-de-organismos-electorales/protocolo-de-tikal>

Chávez, S. (2018) Serie: Concentración de Medios. Plaza Pública. Recuperado de: <https://www.plazapublica.com.gt/category/serie/concentracion-de-medios>

Chicola, P. (2019). El Sistema Electoral Guatemalteco: Representatividad, Distritos Electorales y Fórmula Electoral. Guatemala: Fundación Libertad y Desarrollo.

Chicola, P., y Morales, M. (2017). El sistema electoral guatemalteco, en el proceso electoral 2015. En I. N. Demócrata, Un modelo en transición: desafíos al régimen político-electoral (págs. 61-109). Guatemala: Instituto Nacional Demócrata.

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (2016) Caso Cooptación del Estado de Guatemala. Recuperado de:

<https://www.cicig.org/casos/caso-cooptacion-del-estado-de-guatemala/>

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (2015) Financiamiento de la Política en Guatemala. Editorial Serviprensa. Recuperado de: [https://www.cicig.org/uploads/documents/2015/informe\\_financiamiento\\_politicagt.pdf](https://www.cicig.org/uploads/documents/2015/informe_financiamiento_politicagt.pdf)

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (4 de diciembre de 2018). Concluye proceso de fortalecimiento de capacidades al TSE en materia de fiscalización y control de las finanzas partidarias. Recuperado de [https://www.cicig.org/noticias\\_2018/concluye-proceso-de-fortalecimiento-de-capacidades-al-tse/](https://www.cicig.org/noticias_2018/concluye-proceso-de-fortalecimiento-de-capacidades-al-tse/)

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (2017) Financiamiento Electoral Ilícito Campaña Política 2015. Recuperado de: <https://www.cicig.org/casos/financiamiento-electoral-ilicito-campana-politica/>

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (27 de agosto de 2018). Inician capacitaciones sobre tema electoral para personal del TSE. Recuperado de <https://www.cicig.org/fortalecimiento-institucional/inician-capacitaciones-sobre-tema-electoral-para-personal-del-tse/>

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (27 de junio de 2018). Transferencia de capacidades al TSE. Recuperado de <https://www.cicig.org/articles/transferencia-de-capacidades-al-tse/>

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (2018). XI Informe Anual de Labores Cicig. [https://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/prodocs/undp\\_gt\\_InformeAnualCicig2018\\_2019.pdf](https://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/prodocs/undp_gt_InformeAnualCicig2018_2019.pdf)

Córdova, L. (2013). Modelo de comunicación político-electoral mexicano. Revista de Derecho Electoral, (16), 10. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5607383>

Dictamen sobre Iniciativa 4974 - Reforma Ley Electoral y de Partidos Políticos, 4528-2015 (Corte de Constitucionalidad 15 de Febrero de 2016).

- Donis, J. (2017). El régimen político electoral, desafíos y contradicciones en el año de la crisis política y de las elecciones 2015. Recuperado de <https://www.ndi.org/sites/default/files/Un%20modelo%20en%20tansicio%CC%81n.pdf>
- DOSES (2019) 11.º Informe de observación de medios (del 1 al 15 de julio) Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/0B3-8hXk3SoYoTFpHVHcxRIJ1eG84WnBOcHA5eWVQbERMLWIO/view>
- DOSES (2019) 9.º Informe de observación de medios (del 1 al 15 de junio) Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/0B3-8hXk3SoYoMS15YWIxNzNzdHEzR3V6WXE5cHVkVUxZVINJ/view>
- DOSES (2019) 3.º Informe de observación electoral. Presentado el 13 de junio de 2019.
- Duarte, G. (2016). Tribunal Supremo Electoral con capacidad para sancionar: Partidos políticos y campañas electorales Fiscalizables. Guatemala: ASIES.
- Duverger, M. (1985). Los partidos políticos. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Duverger, M. y Sartori, G. (1998). Los sistemas electorales. San José, Costa Rica: IIDH-CAPEL.
- Fuentes D., M. (3 de Junio de 2019). ¡No al voto nulo! El Periódico, pág. 16.
- García Rodríguez, J. (2013). Las franjas electorales en la experiencia chilena. Revista de Derecho Electoral, (16), 11 Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5607384>
- González Mora, G. (2015). Impacto del cambio jurisprudencial en los debates político-electorales televisados en Costa Rica. Revista de Derecho Electoral, (19), 6. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5605195>
- Huntington, S. (1996). El orden político en las sociedades en cambio. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Instituto Centroamericano de Estudios Políticos y Konrad Adenauer Stiftung. (2016). Reformas a la Ley Electoral: Cerrando espacios a la corrupción. Recuperado de [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_19393-1442-4-30.pdf?160604002321](http://www.kas.de/wf/doc/kas_19393-1442-4-30.pdf?160604002321)

Instituto Federal Electoral (2013) Regulación de las Campañas Electorales en 18 países de América Latina. Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada. Recuperado de: [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-publicaciones/docs/2015/LIBRO\\_CAMPANAS.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-publicaciones/docs/2015/LIBRO_CAMPANAS.pdf)

Institute for Democracy and Electoral Assistance y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2015). El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político. Recuperado de <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/el-financiamiento-de-los-partidos-politicos-y-las-campanas-electorales.pdf>

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2017) Diccionario Electoral. Tomo II. Serie Elecciones y Democracia. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recuperado de: [https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1441/diccionario-electoral\\_tomo-ii.pdf](https://www.iidh.ed.cr/capel/media/1441/diccionario-electoral_tomo-ii.pdf)

Instituto Nacional Demócrata. (2007). Siete claves para el cambio: Análisis técnico, político y normativo del proceso electoral. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.

Latinobarómetro, C. (2018). Latinobarómetro 2018. Recuperado de [http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME\\_2018\\_LATINO\\_BAROMETRO.pdf](http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINO_BAROMETRO.pdf)

Lemus, J. (2012). Democracia interna de los partidos políticos guatemaltecos: un desafío pendiente. En: Partidos políticos guatemaltecos: Dinámicas internas y desempeño.

Lemus, J. y Brolo, J. y. (2013). Partidos políticos guatemaltecos: Cobertura territorial y organización interna. Guatemala: ASIES.

Levitsky, S. y Way, L. (2010) “Why Democracy Needs a Level Playing Field in Journal of Democracy”, Journal of Democracy, vol. 21, núm. 1, págs. 57-68.

Ley Electoral y de Partidos Políticos (2007) Tribunal Supremo Electoral.  
Recuperado de: <https://www.congreso.gob.gt/wp-content/themes/congreso-wordpress-theme/downloads/03-marco-constitucional.pdf>

Ley Electoral y de Partidos Políticos (2016) Tribunal Supremo Electoral.

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. *América Latina Hoy*, 41., 141-173.

Matarrita Arroyo, M. (2014). Franjas electorales: una variable en la ecuación. *Revista de Derecho Electoral*, (17), 3. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5607362>

Mirador Electoral (2016) Informe de Observación Electoral 2015. Serviprensa. Recuperado de: <https://www.ndi.org/sites/default/files/5.%20Informe%20Final%20Mirador%20Electoral.pdf>

Mirador Electoral (2019) Informe de Observación de Medios. 8.º informe del 16 al 31 de mayo.

Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos. (2015). Informe ante el Consejo Permanente. Recuperado de [https://www.oas.org/es/sap/deco/moe\\_informe/Informe\\_MOE\\_Guatemala2015\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/deco/moe_informe/Informe_MOE_Guatemala2015_s.pdf)

Nohlen, D. (1998). *Sistemas electorales y sistemas de partidos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, D. e. (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Novales, H. (2017). El financiamiento de partidos y campañas en Guatemala: un sistema en transición. Recuperado de <https://www.ndi.org/sites/default/files/Un%20modelo%20en%20transicio%CC%81n.pdf>

Novales, H. (2014). *Partidos políticos guatemaltecos: financiamiento e institucionalidad*. Guatemala: ASIES.

- Núñez, E.. Coord. (2007) Siete claves para el cambio. Análisis técnico, político y normativo del proceso electoral Guatemala 2007
- Organización de Estados Americanos (2019) Misión de Observación Electoral de la OEA felicita a Guatemala por una exitosa jornada electoral. Informe Preliminar MOE. Recuperado de: <http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe-Preliminar-Segunda-Vuelta-Presidencial-Guatemala-2019.pdf>
- Organización de Estados Americanos (2008) Informe de la Misión de Observación Electoral. Elecciones generales (9 de septiembre de 2007) y segunda vuelta electoral presidencial (4 de noviembre de 2007) República de Guatemala. Secretaría de Asuntos Políticos.
- Open Society Foundations (2013) Los Medios Digitales: Guatemala. Programa de Medios de Open Society. Recuperado de: <https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/fb7b033d-311a-4a74-bb0c-c2538948c79e/mapping-digital-media-guatemala-es-20140709.pdf>
- Ortiz, C. y. (2007). Análisis del sistema electoral y distritos electorales. En I. N. Demócrata, Siete claves para el cambio: Análisis técnico, político y normativo del proceso electoral (págs. 117-133). Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.
- Ortiz, E. (5 de Abril de 2019). ¿Cómo funcionará el voto nulo en las elecciones 2019? Obtenido de Edgar Ortiz Romero Recuperado de: <https://edgarortizromero.com/2019/04/05/como-funcionara-el-voto-nulo-en-las-elecciones-2019/>
- Ortiz, P. y Erazo, M. (2008). Análisis del impacto de las reformas electorales en el desempeño del Tribunal Supremo Electoral. En E. (. Núñez, Siete claves para el cambio, Análisis sobre la participación electoral de la ciudadanía en 2007 (págs. 55-67). Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.
- Percastre, S. y Dorantes, G. (2016). Comunicación política electoral en la era digital. La campaña electoral de 2015 en la Ciudad de México [*Electoral political communication in the digital age. The 2015 electoral campaign in Mexico City*]. Vivat Academia. Revista de Comunicación, 19(137), 36-56. Recuperado de <http://www.vivatacademia.net/index.php/vivat/article/view/976>

Pérez, H. (2016). Modelos de Organización Electoral de América Latina. (UNAM, Ed.) Compilación Jurídico Electoral, págs. 1-26.

Pettit, P. (2002). Republicanismo. Boston: Oxford Scholarship.

Prensa Libre (2019) TSE impone multas por Q5.4 millones por campaña en redes (y así responden los sancionados). Recuperado de: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/tse-impone-multas-por-q5-4-millones-por-campana-en-redes-y-asi-responden-los-sancionados/>

Quesada, F. (29 de abril de 2019). TSE incumple plazos en caso Aldana. (L. Hora, Entrevistador)

Reglamento de Control y Fiscalización de las Finanzas de las Organizaciones Políticas (2016) Tribunal Supremo Electoral.

Rial, J. (2015). Medios y campañas electorales: retos para la equidad. Revista de Derecho Electoral, (19), 11. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5605200>

Rosal, R. (2017). El papel de los órganos electorales en el proceso 2015. Un modelo en transición: desafíos al régimen político-electoral , 220-266.

Sanabria, J. C. (2017). Desempeño del sistema político en el proceso electoral 2015: Estudio del sistema de partidos. Un modelo en transición: desafíos al régimen político-electoral , 109-185.

Sartori, G. (1989). Partidos y sistemas de partidos. Madrid: Alianza Editorial.

Sistema Integrado de Distribución Igualitaria (2019) Catalogo de Medios. Tribunal Supremo Electoral. Recuperado de: <https://sidi.tse.org.gt/catalogo/>

Sobrado González. (2014). El control del financiamiento político en Costa Rica: normas y mejores prácticas. Recuperado de [http://www.tse.go.cr/revista/art/17/sobrado\\_gonzalez.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/17/sobrado_gonzalez.pdf)

Sobrado, L. (2008). Los organismos electorales: Autonomía, formación electoral y democracia. Tribunal Supremo de Elecciones. Revista de Derecho Electoral No. 6, segundo semestre , 45-90.

- Tullio, A. (2013). El régimen de campañas electorales en medios audiovisuales en Argentina. Revista de Derecho Electoral, (16), 12. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5607385>
- Tribunal Supremo Electoral. (2017). Acuerdo Número 136-2017. Recuperado de <http://tse.org.gt/images/Acuerdos2017/136-2017.pdf>
- Tribunal Supremo Electoral. (2018). Acuerdo Número 331-2018. Recuperado de <https://www.tse.org.gt/images/Acuerdos2018/331-2018.pdf>
- Tribunal Supremo Electoral. (Junio de 2018). Ley Electoral y de Partidos Políticos Decreto Número 1-85. Recuperado de <http://tse.org.gt/images/UECFFPP/leyes/lepp.pdf>
- Tribunal Supremo Electoral. (2016). Memoria de Elecciones Generales 2015. Obtenido de Tribunal Supremo Electoral. Recuperado de: <https://www.tse.org.gt/images/memoriaselec/me2015.pdf>
- Tribunal Supremo Electoral. (2019). Resultados Electorales 2019. Obtenido de Tribunal Supremo Electoral. Recuperado de: <https://resultados2019.tse.org.gt/201901/>
- Urruty, C. (2007). La importancia de los organismos electorales. (T. S. Elecciones, Ed.) Revista de Derecho Electoral n.º 3. , 98-122.
- Vanderbilt, U. d. (Febrero de 2018). Cultura Política de la Democracia en Guatemala y América Latina, 2016-2017. Obtenido de Latin American Public Opinion Project. Recuperado de: [https://www.vanderbilt.edu/lapop/guatemala/AB2016-17\\_Guatemala\\_Country\\_Report\\_V7\\_W\\_040919.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/guatemala/AB2016-17_Guatemala_Country_Report_V7_W_040919.pdf)



**CICIG** Comisión  
Internacional contra  
la Impunidad en Guatemala



---

[www.cicig.org](http://www.cicig.org)