

## DOCUMENTO MARCO

### Diálogo Abierto para la Transformación Política

#### PARA EL ANALISIS DE LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLITICOS EN GUATEMALA

*“El Estado guatemalteco es un reflejo de sus dinámicas históricas, políticas, económicas y sociales, tanto internas como externas”*

**Ricardo Gómez Gálvez**  
Asesor Político del NIMD

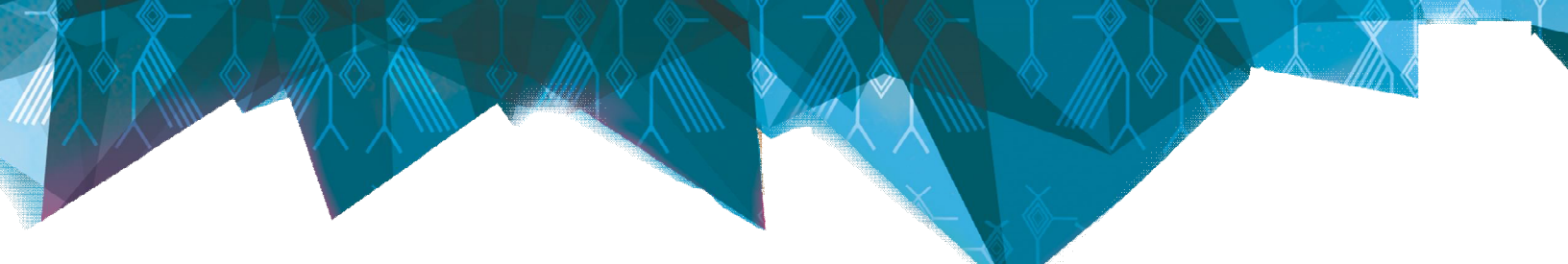
#### Antecedentes

La necesidad de reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos, como medida urgente para sanear el sistema político del país, es ahora, en el contexto del movimiento ciudadano que presenciamos, un consenso generalizado, expresado por los diversos grupos sociales y étnicos, por la gran mayoría de organizaciones de la sociedad civil y ha constituido un común denominador en las marchas del 25A y del 16M, teniendo como expresión común una crítica acervada a los partidos y al rol que cumplen, así como un rechazo de diferente grado a la actuación de la mayoría de los dirigentes políticos de todos los partidos sin excepción.

Los partidos políticos son considerados elemento importante en el funcionamiento de una democracia, porque a través de ellos la población elige a sus representantes para ejercer gobierno. En Guatemala su rol se ha desvirtuado con el paso de los años, porque de ser reprimidos por su ideología, sobre todo en la época de los regímenes militares autoritarios, con el nacimiento de la llamada “era democrática” en 1985, en lugar de evolucionar a constituirse en formadores de líderes y políticos, se convirtieron en maquinarias electoreras, de amañada formación e intereses estrictamente patrimoniales y clientelares permeados en el común de los casos por diferentes formas de corrupción.

Aunque no son males nuevos, en los últimos treinta años se han acrecentado, mediante formas sofisticadas de engaño, manipulación y estafa de la voluntad e intereses de los electores. Esta situación acumulada a lo largo de los años desembocó en la revolución ciudadana, cuyas primeras manifestaciones presenciamos ahora.

*“El sistema de partidos políticos guatemalteco es uno de los más inestables de América Latina, y se caracteriza por ser altamente volátil, fragmentado, caudillista y poco polarizado ideológicamente”,* señala un estudio de 2011 del Instituto Centroamericano



de Estudios Políticos (INCEP). Esa situación se refleja en los resultados de las elecciones presidenciales en las que un alto porcentaje de los electores cambia la opción política cada cuatro años y la agrupación que una vez emergió como triunfadora está condenada a desaparecer.

La historia refleja que de 1985 a 2011 se han celebrado siete elecciones en las que han participado 65 diferentes partidos políticos. De estos, a la fecha solo sobreviven 20 de los 28 que están reconocidos por el Tribunal Supremo Electoral (TSE), pero uno de ellos, el Partido Liberal Progresista (PLP), corre peligro de no participar porque el tribunal depuró las firmas de sus afiliados y eliminó a seis mil 975, con lo cual no podrá llegar al mínimo para tener vida legal.

## EL OCASO: LA DECADENCIA

Los siete presidentes electos durante la era democrática fueron propuestos por seis partidos y una alianza. La Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) fue el primero en hacer gobierno, en 1986-1991. Los otros fueron el Movimiento de Acción Solidaria (MAS), el Partido de Avanzada Nacional (PAN), el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y el Partido Patriota (PP); solamente sobreviven el PAN, PRI (ex FRG), UNE y PP. Y de la alianza existen el MR, sin peso político importante, vegetando y GANA (ex PSN), se encuentra en el congelador, algo que es sintomático en el sistema, guardar la ficha por sobrevivencia, y restar a la naturaleza de un partido político, competir por el poder.

Los primeros partidos en fenecer después de la Asamblea Nacional Constituyente de 1985 fueron los sobrevivientes de la época del conflicto armado, siendo el PDCG el último en desaparecer, en 2007, cancelado por no alcanzar el 5% de los votos válidos en las elecciones presidenciales, cuando postuló para la presidencia de la República a Marco Vinicio Cerezo Blandón.

Varios analistas atribuyen la muerte de los partidos a *“la ausencia casi total de contenidos ideológicos y programáticos”*, ya que las agrupaciones se constituyen alrededor de una persona para elegirlo presidente o alcalde. *“Los partidos se mueren porque cuando el secretario general logra su objetivo, ser candidato o ganar, empieza su decadencia hasta desaparecer”*, dado que siguen siendo partidos altamente piramidales y clientelares, que se forjan alrededor de una figura o un círculo muy pequeño.

También se debe agregar que no existen procesos de democracia interna, como plantea Javier Brolo de ASIES: *“En la toma de decisiones no se toleran las disidencias, el voto no es secreto y no es libre. Quién vota en contra o no vota, es señalado y es objeto de amenazas”*.

## DEPENDENCIA ECONÓMICA

Los partidos políticos desaparecen, como resultado de un proceso perverso destinado a cooptarlos y debilitarlos como expresión ciudadana: la asfixia financiera expresada especialmente en su necesidad de acceder a los medios de comunicación. El financiamiento está controlado por el capital privado y corporativo; son ellos los que deciden qué partido vive o cuál muere, en función de sus intereses y agendas políticas.

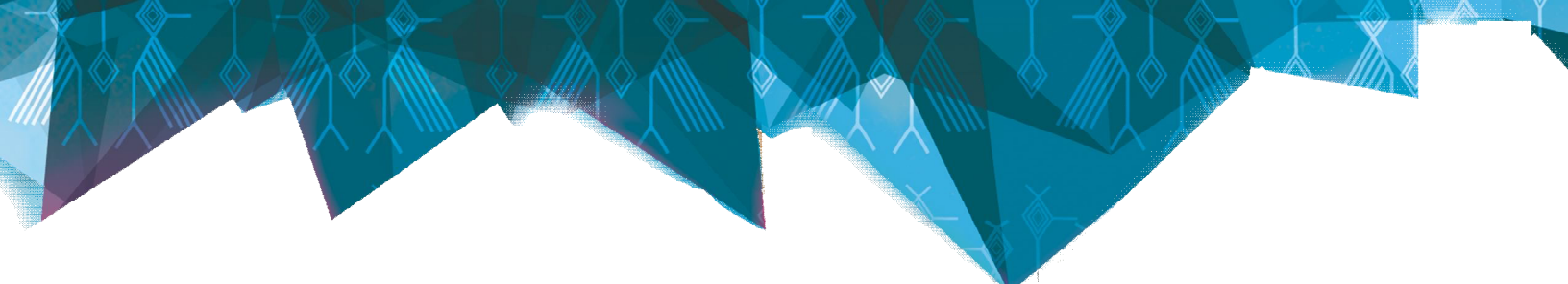
El punto anterior es toral en las actuales circunstancias de las agrupaciones políticas del país, que son consideradas como las de mayor fragmentación en la región. Las posiciones de los candidatos, en los puestos de elección, como diputaciones, son privilegiadas por el factor dinero: el que más tiene o aporta, mejor ubicado está. El financista toma un rol principal, ya que los candidatos y el partido están a su servicio. No existe identidad en los partidos y vemos campañas sin contenido ideológico, pero que son masivas y que son producto de una confluencia de intereses particulares y no representativos de liderazgos reales.

Actualmente muchos estudios concluyen en que es el Estado quién financia las candidaturas -mas no a los partidos políticos- por medio de un sofisticado sistema de corrupción de la obra pública, manipulando el listado geográfico de obras, incluido en el Presupuesto General de Gastos de la Nación, que anualmente conoce el Congreso de la República. Es el dinero de los contribuyentes lo que finalmente está financiando la actual versión pervertida de la política, lo que le ha dado mayor autonomía a los agentes político-electorales -en este caso, diputados, alcaldes y operadores electorales locales- frente a capitales corporativos o privados; sobre todo en los departamentos del interior del país.

## EL "TIMING" POLITICO

La posibilidad de conocer y aprobar una reforma electoral, en cualquier momento político, está amarrada a los tiempos electorales en América Latina. Por lo general, los cambios al sistema electoral sólo son aprobados en el primer año de gestión gubernamental, permitiendo reacomodos estructurales dentro de los partidos y que los mismos se adapten a las nuevas reglas del juego; o en el último año, cuando las reformas ya no son aplicables al proceso electoral que está a punto de llevarse a cabo. Es una regla no escrita en este tipo de reformas, pero regla al fin.

Las excepciones al *timing* electoral, indica Rodrigo Baires, se pactan en momentos de crisis política, como con la negociación de los Acuerdos de paz en El Salvador o la caída de la dictadura en Haití, que permiten reformas electorales de profundidad que demuestren cambios en los actores políticos hacia dentro y fuera del país. La crisis apresura la negociación y la imposición de cambios en el juego electoral.



Por otro lado los momentos críticos son de recomposición, momentos que comúnmente no son de ruptura, sino de reacomodo de las fuerzas que pugnan por imponer su visión o sus intereses. Se debe recordar que los nudos de conflictividad, que recurrentemente se presentan en la historia política reciente en Guatemala, (1944-1996) se producen cuando los recursos de la economía, el funcionamiento del Estado, o los procesos del sistema político se agotan temporalmente. Los rezagos producidos por la historia guatemalteca, caracterizada por sus etapas inconclusas y por la exclusión y la desigualdad social, económica y política, producen cíclicamente repuntes de conflictividad. Estamos asistiendo a la crisis del Pacto Interelitario anticomunista de 1954.

## LA CRISIS DEL ESTADO

La falla estatal, más que una simple "anomalía" en el sistema internacional, revela una profunda transformación de la estatalidad bajo el influjo del proceso de globalización de las finanzas mundiales, en especial por la mundialización de las comunicaciones y la acelerada evolución científica y tecnológica.

Los llamados "estados fallidos", "colapsados" o "inviabiles" corresponden sólo a los casos más extremos de un espectro en el que los límites de la "normalidad" estatal, o estatalidad, resultan difíciles de fijar, y el concepto moderno de Estado-Nación muestra su inadecuación frente a los cambios en las nuevas formas de estatalidad contemporánea. De allí la necesidad de una teoría que dé cuenta del modelo o los modelos de estatalidad que se estarían configurando bajo este nuevo orden global.

Por su posición geo-estratégica, Guatemala es un país con una arquitectura producida en gran medida por factores externos, (globalización, flujos financieros desregulados, narcoactividad, migraciones, hegemonía geo-política por parte de los EE. UU.), los cuales han influido en una recomposición de las dinámicas de los principales actores del Estado.

Convergentemente, los factores que causaron el conflicto interno permanecen, y pueden agravarse y complicarse por la crisis financiera mundial, por la guerra de los EEUU contra el narcotráfico, por la crisis energética, por el cambio climático y por la consecuente crisis alimentaria mundial. En este contexto, se percibe la emergencia de un movimiento social muy vigoroso, producto de la dinámica desencadenada por la emergencia de nuevos actores sociales, especialmente las comunidades indígenas del centro-occidente del país. Ese movimiento social, propone y sustenta nuevas agendas relacionadas con los temas étnico-culturales y socio-ambientales, que están catalizando una alianza estratégica entre actores tradicionales y nuevos actores sociales.

Las principales amenazas que históricamente registra la historia política de Guatemala son la rebelión indígena y la desarticulación del territorio.

El peligro de la rebelión indígena, después de los Acuerdos de Paz, ha dado paso a un fuerte y cada vez más decisivo rol de los pueblos mayas y su integración a la poco representativa Democracia Electoral.

La desarticulación territorial, no se refiere a presuntos procesos de escisión territorial, sino al declinante control territorial por parte del Estado, producto de la narcoactividad y del accionar del crimen organizado.

Las posibles soluciones a los conflictos, al interior de esas dinámicas internas mencionadas, deberían pasar efectivamente por el tamiz de los acuerdos y consensos que es factible articular al interior de las estructuras políticas, formales e informales (elites, grupos de presión, poderes fácticos, partidos políticos), las cuales se encuentran en una situación altamente conflictiva por la crisis de estatalidad que atravesamos.

## ALGUNOS TEMAS CLAVE DE LA AGENDA DE LA REFORMA POLÍTICA

Aprovechando el clima favorable que prevalece, a través de la inconformidad ciudadana ante la crisis de gobernabilidad y de representatividad del sistema político y electoral, y como se discute en amplios círculos ciudadanos y políticos, se trata de demandar por medio de una Reforma del Sistema Político, por medio de una nueva legislación en las siguientes materias:

- a) Electoral,
- b) De Partidos Políticos y
- c) Del Tribunal Supremo Electoral.

Se trata de garantizar la eficacia de la democracia Representativa que ordena la Constitución Política de la Republica, por lo menos en los siguientes temas:

1. Financiamiento Público y regulación del financiamiento privado por medio de la transparentar dichos aportes, haciendo articulación entre el TSE, la IVE, CGCN, para procesos de Auditoria y seguimiento de las organizaciones políticas y de las campañas electorales, incluyendo la revisión de los contratos de usufructo de los bienes públicos de uso común como las señales radioeléctricas.
2. La democratización interna imperativa de las organizaciones políticas, supervisada con fuerte autoridad judicial por un nuevo TSE o un eventual Instituto Nacional Electoral integrado en el futuro de manera multidisciplinaria y no solamente por abogados, de esta manera se separaran las funciones judiciales de las funciones administrativas y logísticas.
3. La prohibición expresa de financiamiento privado de las campañas electorales o en su caso reducido como máximo al 20 % del techo de la inversión electoral.

4. El acortamiento drástico de las campañas electorales, con duración máxima de 90 días.
5. La prohibición terminante y definición expresa de campaña anticipada y de intervención en política partidaria de las autoridades de Estado.
6. La Reforma al sistema electoral, de partidos políticos y de distritos electorales, creando diferentes categorías de distritos para garantizar la representación de los pueblos y de las comunidades lingüísticas, con un sistema mixto de listas abiertas, con la participación de partidos nacionales, regionales y distritales, para garantizar la construcción del Estado Descentralizado y Regionalizado que ordena la Constitución.
7. Garantizar las inclusiones imperativas en la listas, de los grupos sub representadas de pueblos indígenas, garífuna y Xinca, así como la paridad y alterabilidad de las listas con inclusión de mujeres.
8. El Fortalecimiento real del TSE, constituyéndolo en una verdadera instancia suprema exclusiva de Justicia Electoral.
9. La Creación del Instituto Nacional Electoral, para las funciones administrativas /logísticas de la materia electoral.
10. Prohibición de la reelección di diputados y alcaldes, con condiciones de alternabilidad.
11. Establecimiento de mecanismos en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo para prohibir el transfuguismo o transmutación legislativa.
12. Mecanismos para impedir el nepotismo en planillas de candidatos y órganos de dirección de los partidos políticos.
13. Derecho de postulación a cargos a elección popular por parte de partidos, solamente donde se tenga organización partidaria, e incrementarlo a ¼ partes a nivel nacional y de los distritos.
14. Establecer el voto en el extranjero para presidente, diputados listado nacional y PARLACEN.

Dicho proceso de Reforma debe ser acogido por una instancia representativa de la voluntad de la ciudadanía, en el marco de la Constitución Política de la Republica, y una estrategia de seguimiento y análisis al interno del Congreso de la Republica para su aprobación y monitoreo de su implementación, esta instancia deber de tener características relacionadas a la viabilidad política y jurídica de las propuestas de reformas y su eventual inserción en el debate político electoral y circunstancial.

Para ello presentamos un resumen sobre alguna anotación del Cuaderno de Trabajo sobre el análisis de las iniciativas de ley en materia electoral, actualizada hasta el dictamen de la Corte de Constitucionalidad de la Iniciativa 4783

## **1. Del financiamiento de las organizaciones políticas y campañas electorales.**

### **Percepción de la Situación:**

Con el incremento de las necesidades económicas de los partidos políticos, las cuotas de afiliados y simpatizantes resultan insuficientes y ello crea una situación de dependencia de las "aportaciones" externas, situación que produce posibles presiones por parte de grupos de interés ajenos a los partidos políticos, que dada la ausencia de regulación jurídica y de suficiente vigilancia, por parte de los ciudadanos-electores y de medios de comunicación independientes de grupos de interés; produciendo limitaciones a su autonomía, pervirtiendo el uso de los mandatos otorgados por los electores en los procesos electorales, poniendo en peligro la legitimidad del sistema democrático, que pasa por la revisión del usufructo de los bienes públicos de uso común como las señales radioeléctricas a favor de los partidos políticos y el TSE.

### **Objetivo:**

Crear las condiciones para que exista la necesaria independencia, financiera, funcional y orgánica de los partidos políticos, respecto de cualquier interés ajeno a los intereses vinculados con el bien común, evitando así la necesidad de acudir a fuentes de financiamiento ilegítimas o lesivas a ese bien común.

Como se podrá observar, no existe un estudio a fondo y comprensivo de las complejas necesidades de una organización política, que responda a los complejos intereses de una sociedad diversa y plural como la guatemalteca, que sirva de parámetro para medir el grado de realismo y eficacia de estas medidas.

## **2. Del Presupuesto del Tribunal Supremo Electoral**

### **Percepción de la Situación:**

Muchas de las infracciones electorales cometidas por los partidos políticos en época pre electoral y electoral, y que no son atendidas por el Tribunal Supremo Electoral se debe, en gran medida, a falta de un presupuesto adecuado.

### **Objetivo:**

Llevar al tenor de los nuevos tiempos la asignación presupuestaria dirigida al Tribunal Supremo Electoral, pues el artículo 122 de la vigente ley no ha sido modificado desde que cobro vigencia la LEEP en 1,985.

### 3. De las atribuciones del Auditor Electoral.

**Percepción de la Situación:**

Se percibe injerencia de intereses de grupos ó personas totalmente ajenas a los partidos políticos materializados en el hecho de realizar aportaciones, en muchos casos, desproporcionados.

**Objetivo:**

Hacer del conocimiento de la Autoridad Competente y de la ciudadanía, el financiamiento que excedan ciertos montos, ello, para que la sociedad sepa quién o quienes tienen interés en financiar a los partidos políticos.

### 4. Establecimiento de un Instituto de Formación Electoral.

**Percepción de la Situación:**

Dentro de las estructuras de los partidos políticos, se evidencia desconocimiento por parte de sus miembros, sobre el espíritu por el cual han sido creadas dichas instituciones; se desconoce el significado de ser interlocutores válidos entre la sociedad y el Estado.

**Objetivo:**

Contribuir a la formación ciudadana dentro de las organizaciones políticas, en aspectos relativos a la cultura cívica, así como en asuntos relativos a la administración electoral, orientando sus acciones hacia el fortalecimiento institucional y la consolidación de los valores democráticos de los partidos políticos.

### 5. Un Padrón electoral confiable.

**Percepción de la Situación:**

Por el afán de algunas organizaciones políticas de llevarse la victoria electoral, sobre todo a nivel de elección de gobiernos municipales, incurren en prácticas que vulneran la voluntad popular de los habitantes oriundos del lugar.

**Objetivo:**

Sentar las bases para iniciar a erradicar la práctica de los “acarreo” de votantes; que sin ser habitantes de la circunscripción electoral donde votarán, con su sufragio, imponen autoridades municipales.



## 6. De la Integración del Congreso de la República.

### **Percepción de la Situación:**

Ante un posible censo poblacional en 2,012 ó 2,013 y conforme la legislación en la materia, se elegirían entre 240 y 250 diputados para la legislatura 2,016-2,020; situación que ante la opinión pública sería el agravamiento de la actual situación de la poca calidad de la representación política.

### **Objetivo:**

Establecer mecanismos de ley por los cuales se mantenga fijo el número de Diputados, y que en el futuro se vaya adecuando el número de representatividad de cada distrito electoral conforme al ritmo de crecimiento poblacional.

## 7. De la postulación e inscripción de candidatos.

### **Percepción de la Situación:**

En las pasadas elecciones generales (septiembre de 2,011) el grado de representatividad de las mujeres ante el Parlamento fue del 12.65% (20 de 158); en el caso de la integración de corporaciones municipales fue del orden del 6% y lo aún más dramático es que 334 alcaldías en disputa electoral, solo 7 fueron ganadas por mujeres, lo que representa un 2%.

### **Objetivo:**

Realizar las reformas pertinentes para que la participación de la mujer sea incentivada, teniendo en cuenta que representa el 52% de la población total del país y un 51.5% del total de empadronados.

## 8. Tiempos máximos de propaganda.

### **Percepción de la Situación:**

Se percibe inequidad entre partidos políticos con respecto a ocupar espacios de propaganda en los medios de comunicación; ello conlleva a monopolizar ciertas propuestas temáticas de ciertos partidos políticos; vedando así, el derecho de organizaciones políticas pequeñas a difundir sus propuestas y programas de gobierno y de agenda legislativa. El actual sistema de financiamiento privado desregulado, inefectivo y poco fiscalizado, hace negatorias el principio de igualdad ante la ley, ya que serán los partidos políticos con mayor financiamiento privado y con mayor acceso a los medios de comunicación, aquellos que tendrán ventajas innegables, para conseguir resultados electorales favorables.

En la mayoría de países con sistema democrático y representativo, además de garantizar acceso equitativo a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos, las campañas son de corta duración, aplicándose sanciones severas a los partidos que trasgreden las normas respectivas. En el tratamiento de este tema, desempeña un papel preponderante el hecho de que las señales radioeléctricas son propiedad del Estado (art. 121, literal h), de la C.P.R.G.) Desde el gobierno 1993-1996, las licencias otorgadas para el uso de estos bienes públicos de uso común, han sido laxas y permisivas, mediante el otorgamiento de licencias de largo plazo, que vulneran el derecho del Estado para disponer de los tiempos necesarios para garantizar el uso equitativo, por parte de los partidos políticos, de estos instrumentos de los medios de comunicación, especialmente los televisivos, probadamente decisivos en los resultados de las campañas electorales.

**Objetivo:**

Establecer el principio que todos los partidos políticos, sean grandes o pequeños, tienen el derecho a determinado tiempo para difundir sus mensajes programáticos de gobierno y de agenda legislativa.

**9. Instalación de las juntas receptoras de votos.**

**Percepción de la Situación:**

Existe interés dentro de la ciudadanía y de los Partidos Políticos, que los guatemaltecos residentes en el extranjero, tienen el derecho a emitir sufragio para las elecciones generales (más puntualmente, para la elección de Presidente y Vicepresidente), dada la situación que muchos de ellos, representan la solidez desde el extranjero, de la República de Guatemala, (dígase, fortalecimiento de la macroeconomía del país por concepto de divisas, entre otros).

**Objetivo:**

Establecer cuáles de las elecciones puede tener capacidad técnica y operativa la Autoridad Competente Electoral para que los guatemaltecos en el extranjero puedan materializar su derecho al sufragio, sobre todo, en la elección de Presidente y Vicepresidente.

**RGG. Junio del 2015**

