

## **POSICIÓN SOBRE REFORMAS ELECTORALES ORIENTADAS A MEJORAR Y PROFUNDIZAR EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y EL SISTEMA ELECTORAL EN LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

El pasado 31 de octubre se dio por finalizado el proceso electoral para la elección de autoridades para el período 2024-2028. Este fue el segundo proceso electoral que se celebró de conformidad con las reformas que el Congreso de la República aprobó el diecinueve de abril de 2016, por medio del Decreto 26-2016, la más reciente reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP). Según lo expuesto por quienes la promovieron, esta tenía el objetivo de modernizar la normativa electoral y fortalecer las capacidades de control y fiscalización del Tribunal Supremo Electoral. Sin embargo, a la luz de los últimos dos procesos electorales, resulta evidente que tales reformas dejaron de lado aspectos prioritarios, entre los que resaltan el garantizar la independencia del Tribunal Supremo Electoral respecto de los poderes del Estado, así como mejorar la representatividad y apertura del sistema político. Por otra parte, las mencionadas reformas contienen normas técnicamente deficientes, otras que contravienen la Constitución Política de la República de Guatemala y otras que dificultan el funcionamiento adecuado del sistema electoral.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos es fundamental para el adecuado funcionamiento del sistema político, pues garantiza los mecanismos para elegir a dos de los tres poderes del Estado y procura la tan importante división de poderes. Los mecanismos de elección en nuestro sistema electoral deben garantizar que todos los ciudadanos puedan elegir y ser electos en una situación de igualdad ante la ley y deben asegurar la periodicidad y rotación en los cargos. Sin embargo, los problemas evidenciados tras los últimos procesos electorales demuestran que se hace prioritario introducir cambios a la ley para poder avanzar en la construcción de una democracia sana.

Es preciso reflexionar sobre las preguntas básicas e inevitables que deben servir para orientar el enfoque de una nueva reforma fortalezca el Sistema Electoral. Tal reflexión permitirá enmarcar de mejor manera el debate entre organizaciones públicas y privadas. Estos cuestionamientos se refieren fundamentalmente a cuáles son los problemas que impiden un adecuado funcionamiento del sistema y cuál es la forma adecuada y funcional para resolverlos.

Existe un claro diagnóstico que permite situar el debate y priorizar soluciones a proponer pues, tal como se ha identificado tanto en estudios nacionales como internacionales realizados al caso guatemalteco, la falencia más grave de nuestro sistema político es su falta de representatividad y legitimidad. Es por esta razón que la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos se debe centrar en tres puntos clave:

- I. El fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral (TSE), garantizando su independencia, por medio de modificaciones a su organización y ajustes en la forma de elección de magistrados y la renovación del pleno. Todos los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral son electos y ejercen sus funciones al mismo tiempo; es decir, todos inician y terminan su mandato el mismo día. Esto dificulta la continuidad de criterios del TSE y no contribuye a la independencia de sus integrantes. Con la intención de crear mayor continuidad de criterios y estabilidad en la autoridad electoral, se recomienda la elección escalonada de magistrados en años distintos, pero manteniendo para cada uno un mandato de cinco años.

# Fundación20↑20

visión | reflexión | propuesta

- II. La promoción de una verdadera institucionalidad para el Congreso de la República a través de la representatividad del sistema político, modificando la forma de elección de diputados para que los electores puedan escoger a sus representantes de manera personal. Aunado a esto, es necesario promover la creación de circuitos electorales de magnitudes medias para crear una vinculación entre los electores y los representantes, de tal forma que el elector sepa quién es su representante y se pueda crear una fiscalización social del desempeño de los Diputados; y
  
- III. Una serie de reformas que se consideran “correctivas” a algunas modificaciones introducidas por el Decreto 26-2016 a través de las cuales se puedan ajustar situaciones que ha quedado evidenciado que se regularon de una forma ambigua o poco clara, como el financiamiento a los partidos políticos, la campaña anticipada y la regulación de los medios de comunicación, entre otros. La redacción, contenido y requisitos que se plasmaron en la LEPP y sus reglamentos evidenciaron poca claridad, dando lugar a interpretación discrecional. Esto trajo como consecuencia que la autoridad electoral, organizaciones políticas y ciudadanía apreciaran situaciones de confusión durante el proceso electoral.

Estas son prioridades esenciales sobre las que se debería enfocar el proyecto de reforma. A continuación, se desarrolla cada uno de los apartados sugeridos para el proyecto de modernización y rescate del sistema electoral guatemalteco.

## I. Modernización y fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral

El Tribunal Supremo Electoral es la pieza clave que debe ser fortalecida, pues es el garante institucional de la correcta aplicación de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. La reforma debe tener como objetivo aumentar la eficiencia y, principalmente, la independencia del Tribunal Supremo Electoral -TSE-. Una mejora de las capacidades del pleno de magistrados del TSE no solamente traerá consigo una mejor y más estable gestión, generando mayor independencia, sino que influirá en el mejoramiento de la jurisprudencia electoral y el fortalecimiento de su función fiscalizadora. Dichos objetivos únicamente se alcanzarán con las reformas siguientes:

### a. Ampliación del período de funciones de los Magistrados y la forma en que son electos

Los magistrados deben durar más tiempo en el cargo y el pleno de magistrados debe renovarse de forma escalonada, de tal forma que las fuerzas políticas representadas en el Congreso no puedan influir en el nombramiento de todo el pleno de magistrados.

### b. Reorganización de las funciones a lo interno del Tribunal Supremo Electoral

A lo largo de la experiencia democrática se ha demostrado la complejidad y trascendencia de la organización interna y manejo administrativo del Tribunal Supremo Electoral, así como de la importancia de contar con un método claro y eficiente para la organización de los procesos electorales y de consulta popular.

Dichos fenómenos han traído consigo la necesidad de reorganizar, a lo interior, al Tribunal Supremo Electoral, para que el mismo cumpla con sus funciones de una manera eficiente.

La reorganización administrativa implica, entre otras cosas, separar las funciones jurisdiccionales de las funciones de organización electoral y de fiscalización de las organizaciones políticas. Esto con el objeto de que el Pleno de Magistrados del Tribunal Supremo Electoral se dedique únicamente a las funciones jurisdiccionales y a verificar que las demás direcciones o instancias internas funcionen correctamente, para que después sean estas dependencias del Tribunal Supremo Electoral las encargadas de realizar la gestión y la fiscalización.

La división de las atribuciones anteriormente mencionadas liberaría a los magistrados del Tribunal Supremo Electoral de las funciones cotidianas que no les son pertinentes a su cargo 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. En conclusión, se debe ajustar el diseño del Tribunal Supremo Electoral de tal forma que el Pleno de Magistrados cumpla las funciones estrictamente jurisdiccionales y de dirección general de la institución, y se trasladen las funciones administrativas y de organización de eventos electorales a los órganos puramente administrativos.

## II. Fortalecimiento de la institucionalidad del Congreso de la República

### a. Aumentar la representatividad de los Diputados, acercando al elector con su representante a través de elecciones personales

La construcción de democracias en Latinoamérica ha sido un largo proceso tras periodos de gobiernos autoritarios y de conflictos armados. Sin embargo, las instituciones democráticas en la región aun sufren de deficiencias. Guatemala, como el resto de los países en América Latina, encara retos políticos que requieren atención pronta. Uno de ellos, cuyo carácter endógeno tiene un gran impacto en la consolidación democrática, es mejorar el sistema de representación y el sistema electoral. Es necesario modificar el sistema electoral para resolver la enorme desconfianza que sienten los guatemaltecos hacia el ámbito político que, en buena medida, ha sido resultado de la falta de representatividad, lo que, a su vez, ha impactado en una baja participación ciudadana, no solo en el día de elecciones, sino también en otros aspectos de fiscalización e involucramiento ciudadano en la política.

Cuando hablamos de mejorar la representatividad nos referimos "*a la inclusión y representación de las preferencias e identidades del electorado en el congreso*" (Fortin, 2016). Esto con el objeto de que las preferencias de la ciudadanía sean tomadas en cuenta en el legislativo, evidenciando la amplia gama de elecciones que ha hecho electorado. La representatividad se mide a través de la relación que hay en la cantidad de votos y los escaños que logran los partidos políticos. Esto va íntimamente ligado con la identificación de los ciudadanos con sus representantes. No puede existir sentimiento de representación si no se conoce a quien nos representa.

Diversos informes basados en encuestas efectuadas en años anteriores han demostrado que gran parte de la población no se siente representada por los diputados, y que el nivel de confianza hacia ellos es sumamente bajo, confirmando un claro problema de legitimidad institucional que pone en riesgo a todo el sistema político y a la democracia como tal.

La fórmula vigente contenida en la Ley Electoral y de Partidos Políticos funcionó desde la transición democrática con resultados no muy positivos, a juzgar por los niveles de confianza y representación

existentes entre los ciudadanos del país. De hecho, la magnitud media –el promedio de diputados- de nuestro sistema electoral se fija en 6.58 diputados (Trujillo Álvarez & Fernández Luiña, 2017). El 33% de los distritos electorales tiene magnitud superior a 6.58 diputados (lo que favorece el multipartidismo y la representación de minorías) y el 66% restante tiene magnitudes bajas o medias (lo que ayuda a los partidos grandes a ingresar al Congreso con un amplio porcentaje de escaños en su poder).

Por su parte, entre las reformas contenidas en el Decreto 26-2016, se encuentra la modificación al artículo 205, en donde se fijó un número de Diputados al Congreso de la República (128 representantes distritales y 32 diputados por Lista Nacional, 160 diputados en total) asignando un número estático de representantes por distrito. Lo anterior, definitivamente genera problemas en cuanto al criterio poblacional establecido en la Constitución Política de la República para el sistema democrático ya que, por ejemplo, si por motivos ajenos a la política, determinadas áreas del país se ven afectadas por migraciones internas que aumenten el número de pobladores en algunos departamentos, multiplicando su población por tres o por cinco por razones de representatividad ya no debería seguir teniendo el mismo número de Diputados.

Actualmente las candidaturas son a través de listas cerradas, lo cual favorece a los partidos políticos y no al ciudadano (Rivera, 2018). Las listas cerradas imposibilitan que los votantes demuestren sus preferencias por candidatos ya que deben hacerlo por un paquete en el orden que los partidos configuran a priori. Esto le resta capacidad al electorado de demostrar específicamente por quien desean votar. Las listas cerradas acentúan el problema de representatividad ya que hacen más difícil la rendición de cuentas, volviendo difusas las responsabilidades en un sistema con estas características, pues es difícil individualizar las acciones y decisiones para premiar o castigar a través del voto a los candidatos.

En consecuencia, si se quiere lograr una mejora en la representatividad, se debe establecer un sistema de elección en el que ciudadanos escojan de manera directa a cada una de las personas que lo representará en el Congreso, lo que puede lograrse mediante la modificación de la fórmula de reparto de diputaciones, implementando un método de voto de tipo nominal o personalista, pues este habilita un voto preferente sobre los individuos que sean propuestos por los partidos políticos –prohibiendo candidaturas independientes-, facilitando a la vez el control ciudadano, lo cual facilita la fiscalización ciudadana sobre el trabajo del diputado y también atajando el problema del transfuguismo, que tanto ha dado de qué hablar en los últimos años, pudiéndolo hacer incluso irrelevante.

El principal objetivo del mecanismo sugerido es mejorar el desempeño del sistema incluyendo a la ciudadanía en el proceso y, por consiguiente, corresponsabilizándoles de sus decisiones, pero dando a las estructuras partidarias su lugar. El control y conocimiento ciudadano sobre su representante contribuiría a fortalecer el sistema, aumentando la confianza en el mismo y su capacidad para representar los intereses ciudadanos.

## **b. Vinculación entre el elector y el representante mediante circuitos electorales que respeten el mandato constitucional de criterio poblacional**

La introducción de circuitos o circunscripciones electorales reducidas dentro de los distritos ya establecidos en la Constitución también es crucial para acercar a los electores y Diputados que los representan.

Actualmente existen distritos electorales cuya magnitud (en muchos casos mayor a seis representantes por distrito) dificulta la relación entre el ciudadano y el funcionario. Por ello es necesario que la reforma del sistema político incluya una reducción del tamaño de los distritos electorales, situándolos en una magnitud media, es decir, donde se elijan entre 2 y 5 diputados. La razón de estas magnitudes es que

# Fundación20↑20

visión | reflexión | propuesta

circunscripciones con una magnitud baja, en términos generales, favorecen a que un número muy reducido de partidos ingresen al Congreso, contrario a los de magnitud elevada. En este sentido, se considera un buen balance optar por estos circuitos de magnitudes medias, permitiendo que las fuerzas políticas con mayor apoyo sean las que obtengan la mayor cantidad de escaños, pero dejando un espacio para que los proyectos políticos nuevos o en construcción logren obtener algunos espacios que permitan, a su vez, su participación activa en la política nacional.

Existe evidencia de que, en los distritos pequeños, los electores conocen las características personales de sus representantes, por lo que debe posibilitarse la creación de circuitos en aquellos departamentos que tienen una magnitud de 5 o mayor. El TSE debe establecer el número de circuitos electorales que deben existir en cada departamento. Dichas circunscripciones dentro de cada distrito deben basarse en criterios poblacionales, geográficos y políticos, es decir, en cómo están conformados los municipios y/o zonas actuales.

Para esta modificación resulta necesario cumplir con el mandato constitucional del “criterio poblacional” por lo que se propone un replanteamiento del artículo 205 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. La solución que se sugiere es la de adaptar la representatividad de cada departamento en función a tendencias de crecimiento poblacional y procesos migratorios internos, manteniendo así el carácter de representación poblacional del sistema electoral, dejando fijo el número total de representantes.

De la misma forma, se recomienda dejar establecida el área geográfica de los circuitos (pudiendo utilizarse la propuesta sugerida por la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso de la República principios de 2017), para que posteriormente sea el Tribunal Supremo Electoral el que antes de cada elección determine el número de diputados a elegir en cada uno de los distritos y sus respectivos circuitos.

### III. Reformas correctivas

#### a. Financiamiento político

Los partidos políticos, al ser instituciones de derecho público, deben contar con un financiamiento transparente, corroborable y auditable, en interés de la prevalencia del bien común. Los recursos necesarios para el funcionamiento de los partidos políticos, así como para promover su participación durante el proceso electoral, deben ser de conocimiento público, mediante el acceso al listado de todos los financistas, montos, y destino de estos fondos.

Actualmente, la Ley Electoral y de Partidos Políticos y los distintos reglamentos que desarrollan estas normas (como el reglamento de la unidad especializada de financiamiento), establecen normas poco realizables por parte de los ciudadanos que desean aportar dinero lícito a campañas políticas. Ambos cuerpos normativos deben ser ajustados y corregidos, a fin de que las reglas sean claras y aplicables y para que de forma contundente propicien transparencia y no una limitación a la participación política.

#### b. Medios de comunicación

La exposición pública de los candidatos a puestos de elección es la base del debate de ideas y propuestas, siendo necesario contar con espacios en igualdad de condiciones para los posibles aspirantes. Un conocimiento más directo del accionar de los representantes por parte de los ciudadanos, no solamente durante el período de elecciones, sino durante el ejercicio de su cargo, implica un relacionamiento directo con los medios de comunicación, así como de la continua participación de los representantes en

# Fundación20↑20

visión | reflexión | propuesta

la discusión de los temas de interés nacional y local. Para cumplir con este cometido, deberán tenerse disponibles espacios regulares y continuos de exposición de los candidatos a puestos de elección popular (nacional, distrital y municipal), tanto en medios de comunicación televisivos, como radiales, escritos y digitales.

Las reformas de 2016 tuvieron como efecto que los guatemaltecos no conocieran las propuestas de los candidatos. La distribución equitativa e igualitaria, pagada al 20% del valor comercial, hizo que los medios de comunicación más grandes y con mayor cobertura del país no se inscribieran para transmitir pauta electoral. Además, la implementación del plan de medios por parte del TSE fue un proceso poco conocido y no atractivo para los partidos políticos. De igual manera, no hubo campaña política pagada en redes sociales, limitando así los medios donde los partidos pueden trasladar sus propuestas.

La franja electoral debería ser diseñada por la Unidad Especializada de Medios de Comunicación meses antes de la convocatoria a elecciones; debe ser pagado el precio comercial total y aplicarse a televisión y radio solamente. El resto de los medios de comunicación deberían poder ser contratados directamente por los partidos políticos, siempre con la debida documentación, transparencia y condiciones del financiamiento político. Es importante mencionar que cada medio de comunicación es diferente y debería tener su propia reglamentación para el proceso electoral.

Otro elemento importante que no debe pasar desapercibido es que la reforma electoral de 2016, introdujo artículos que podrían considerarse inconstitucionales.

## **c. Campaña anticipada**

El artículo 94 bis, que regula la “propaganda ilegal de personas individuales” establece que una persona no será inscrita como candidato quien haga campaña antes de la convocatoria oficial del proceso electoral. Si bien es cierto esta norma establece la sanción, la misma no establece qué se entiende por campaña anticipada. Esta ambigüedad abre la puerta para la discrecionalidad y arbitrariedad de la autoridad electoral, generando así incertidumbre legal.

De igual manera, esta norma ambigua constituye un disuasivo para que las organizaciones políticas y los políticos que las integren se manifiesten sobre la coyuntura nacional, debido al temor de no ser inscritos en el proceso electoral. Esta situación dista mucho de la función que deben desempeñar los partidos políticos, cuyo giro ordinario implica manifestarse sobre hechos y acontecimientos que suceden en el país, por lo que esta norma puede considerarse una censura para los políticos.

Se recomienda definir de forma clara el concepto de campaña anticipada, aclarando lo mejor posible qué comportamiento sí se considerarán de esta forma y el procedimiento adecuado para sancionarlo. En este caso, lo más acertado técnicamente, atendiendo al espíritu garantista de nuestra Constitución, es indicar que no se puede hacer en el período de proselitismo (atendiendo al contenido del derecho de libertad de acción y de libertad de expresión). Se sugiere que la prohibición se refiera al llamado al voto y a promocionar a un ciudadano en particular para un puesto de elección popular.