

# Actualidad Política

Revista de análisis político de Guatemala

*Editado por  
Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP)*



ThinkTank Initiative  
Iniciativa ThinkTank



Konrad  
Adenauer  
Stiftung

La revista *Actualidad Política* tiene el propósito de contribuir al estudio y reflexión de la coyuntura política, económica y social de Guatemala. Los artículos son seleccionados por el *Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP)* de la *Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)*, con el fin de analizar objetivamente la situación política de Guatemala; promover la cultura democrática y participación de la sociedad civil; y fortalecer a las instituciones democráticas.

La *Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)* es un tanque de pensamiento, no lucrativo, de carácter privado. Surgió en 1979, fue fundada en 1982 y adquirió personalidad jurídica en 1988. Está integrada por personas inspiradas en principios de respeto a la dignidad humana y la participación social, interesadas en la reflexión, análisis e investigación de la realidad nacional.

Las opiniones contenidas en *Actualidad Política* son propias de los autores de cada artículo y no expresan necesariamente las del DISOP o ASIES.

Equipo de edición  
*Departamento de Investigaciones Sociopolíticas*  
José Carlos Sanabria Arias  
Karin Erbsen de Maldonado  
Jonatán Eliú Lemus Ávila  
Javier Antonio Brolo  
Ana Lucia Blas Arana

Corrección de estilo  
Ana María de Specher

Diagramación  
Cesia Calderón

Para mayor información consultar la página de *ASIES* en [www.asies.org.gt](http://www.asies.org.gt)

Asociación de Investigación y Estudios Sociales, 10ª calle 7-48 zona 9, Apdo Postal 1005-A, Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A. PBX: +(502) 2201-6300; o enviar un FAX +(502) 2360-2259.

Todos los derechos reservados © 2012  
Impreso en Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la *Fundación Konrad Adenauer (KAS)* de la República Federal de Alemania y del *Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá)*, bajo la *Iniciativa Think Tank (TTI)* [www.idrc.ca/thinktank](http://www.idrc.ca/thinktank).

Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista del IDRC o su *Consejo de gobernadores*, ni de la *Iniciativa Think Tank (TTI)*.

# Consideraciones sobre la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto 1-85 y sus reformas)

*Por Javier Brolo<sup>i</sup>*

El Consorcio USAC-URL-ASIES considera que el objetivo fundamental de una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos es contribuir a solventar las mayores debilidades evidenciadas en el sistema electoral y de partidos políticos. De la manera más sintética posible, se listan los principales desafíos identificados por áreas, y se describen propuestas esenciales de solución.

Es necesario tomar en cuenta que las reformas han de hacerse de manera integral, dada la interrelación de los distintos componentes del sistema electoral y de partidos políticos. También, deben tenerse presentes las limitaciones inherentes a las soluciones de tipo normativo: por un lado, no todos los problemas se resuelven por la vía jurídica, y por otro, los cambios que puedan implementarse en una coyuntura son insuficientes y requieren un proceso permanente de desarrollo, revisión y perfeccionamiento.

Aunque el Consorcio se enfoca principalmente en la promoción de la democracia interna en los partidos políticos, también considera importantes otras medidas, como el aumento del financiamiento público para que los partidos efectúen actividades permanentes, especialmente despliegue territorial, formación y capacitación de afiliados, y el fortalecimiento de las capacidades de control y fiscalización del Tribunal Supremo Electoral, por citar algunas. Estas disposiciones están contempladas en la mayoría de propuestas presentadas por las organizaciones sociales a la Comisión Específica de Asuntos Electorales.

---

<sup>i</sup> JAVIER BROLO es investigador sociopolítico de ASIES y catedrático en la Universidad Rafael Landívar. Cuenta con BA en Filosofía por Carleton College, MA en Política y Derecho Internacional por la Universidad Francisco Marroquín y estudios en diversos métodos de investigación. Interesado en el desempeño del Estado, organismo legislativo, partidos políticos, proceso electoral y cultura democrática. Autor de [www.javierbrolo.wordpress.com](http://www.javierbrolo.wordpress.com) y publicaciones como “Guatemala no es un Estado fallido” e “Informe analítico del proceso electoral Guatemala, 2011”.

*Consideraciones sobre la reforma a la Ley Electoral y  
de Partidos Políticos (Decreto 1-85 y sus reformas)*

PRINCIPALES DESAFÍOS DEL SISTEMA ELECTORAL Y  
DE PARTIDOS POLÍTICOS, POR ÁREA

El sistema electoral y de partidos políticos cuenta con cuatro componentes; en cada uno el Consorcio ha identificado los principales desafíos:

1. Sistema de partidos políticos: decisiones poco legítimas.

*Los partidos carecen de confianza e involucramiento de los ciudadanos en decisiones como la designación de candidatos, autoridades y políticas.*

2. Sistema electoral: resultados poco representativos.

*La adjudicación de diputados, alcaldes y corporaciones municipales generan subrepresentación de distintos grupos sociales.*

3. Autoridad electoral: autoridad poco efectiva.

*El Tribunal Supremo Electoral carece de los instrumentos legales para regular las actividades de los partidos políticos e imponer sanciones. Especialmente respecto al uso transparente de financiamiento.*

4. Proceso electoral: incertidumbre en el desarrollo del proceso electoral.

*La organización del evento electoral no cuenta con los tiempos adecuados para organizarse eficientemente.*

RECOMENDACIONES PARA ATENDER DESAFÍOS

**1. Decisiones poco legítimas**

La legitimidad de una decisión política depende del acceso y del papel que representan las personas afectadas por esta para involucrarse en su validación. Esta legitimidad es necesaria para reducir los posibles costos de la resistencia a implementar dicha decisión.

Actualmente, los partidos políticos carecen de confianza ciudadana debido a la manera en que se designan autoridades internas y candidatos a puestos de elección popular. Los ciudadanos perciben que las “cúpulas”

## *Actualidad Política*

partidarias toman decisiones unilateralmente, siguiendo intereses particulares o compromisos económicos.

Para dar legitimidad a la designación de autoridades y candidatos en un partido, deben implementarse normas de democracia interna. Esto permite que los militantes de un partido representen un papel, y por ende, parte de responsabilidad, en las decisiones del partido.

Para implementar la democracia interna en Guatemala, se propone como mínimo:

a. Publicidad de información

*La información referente a municipios y departamentos en los que el partido tiene organización legal y con cuántos afiliados cuenta, debe ser pública. Esto permite que las actividades del partido en la circunscripción puedan ser fiscalizadas.*

b. Postulación exclusiva en circunscripciones con organización legal

*La postulación de los candidatos a puestos de elección popular, como diputados distritales, alcaldes, síndicos y concejales, debe hacerse exclusivamente en municipios y departamentos donde el partido cuenta con organización legal. Esto permite que los militantes del partido puedan ejercer su derecho cívico y político de participar en la toma de decisiones. Podrían hacerse excepciones para municipios donde ningún partido tenga organización legal.*

c. Voto libre y secreto

*El voto libre y secreto debe ser el procedimiento para la designación de las autoridades partidarias y candidatos a puestos de elección popular, a efecto de que no existan mecanismos de coerción al participar.*

d. Integración proporcional:

*Deben integrarse proporcionalmente los comités ejecutivos (nacional, departamental y municipal) y listados de candidatos a puestos de elección popular. Esto permite la convivencia de diferentes facciones dentro del partido.*

Nota: Por *autoridades partidarias* se entiende: asambleas municipales, asambleas departamentales, asamblea nacional, comité ejecutivo municipal, comité ejecutivo departamental y comité ejecutivo nacional. Por candidatos a puestos de elección popular se entiende: alcaldes, síndicos,

## *Consideraciones sobre la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto 1-85 y sus reformas)*

concejales, diputados distritales, diputados lista nacional, diputados Parlamento Centroamericano, Vicepresidente, y Presidente de la República.

### **2. Resultados poco representativos**

Se considera que para que los intereses de un sector social sean adecuadamente representados, su representante debe pertenecer a ese sector. Particularmente, en Guatemala el electorado mostró insatisfacción por la subrepresentación de mujeres e indígenas en puestos de elección popular como alcaldes y diputados.

Implementar la democracia interna, como se ha descrito anteriormente, contribuirá a mejorar las oportunidades para que representantes mujeres e indígenas sean postulados a cargos de elección popular.

La adecuada representación cobra mayor relevancia en el Congreso de la República, en cuyo nivel de representatividad influyen factores como (a) el número de diputados por habitante, (b) tamaño de las circunscripciones, (c) forma del voto (uni o plurinominal), y (d) mecanismo para convertir votos en escaños. De estos, quizás el primero es el único viable y urgente a atender en la actual reforma.

Existen dos desafíos prácticos a atender: por un lado, se desea evitar un crecimiento desmedido del Congreso de la República en relación al aumento poblacional. Por el otro, se considera que el distrito más pequeño, El Progreso, debe tener al menos dos escaños.

Para atender esos desafíos y mantener una adecuada representatividad se propone que:

El número de diputados de cada distrito sea igual al número de sus habitantes dividido entre una unidad de distribución (aproximado al entero más cercano). La unidad de distribución sería dos tercios de la población del distrito más pequeño.

Esta medida mantiene la representatividad de los diputados de acuerdo a la población, aun con crecimientos poblacionales desiguales en los distritos. Reduce la discrecionalidad de decidir un número arbitrario de diputados o número de habitantes por diputado. Garantiza dos diputados al distrito más pequeño. El número de diputados que produce es variable,

### *Actualidad Política*

pero limita su crecimiento desmedido de acuerdo a la proporción de población del país en cada distrito.

#### **3. Autoridad poco efectiva**

Se considera que el Tribunal Supremo Electoral carece de los instrumentos legales para regular las actividades de los partidos políticos e imponer sanciones. Especialmente respecto al uso transparente del financiamiento.

Para atender este desafío se propone que:

- a. Las resoluciones del TSE sean apelables únicamente ante la CC

*Como tribunal y órgano independiente de algún organismo del Estado, las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral deberían ser apelables únicamente ante la Corte de Constitucionalidad. Esto permitirá que la autoridad electoral se ejerza desde el Tribunal Supremo Electoral.*

- b. Otras instituciones obligadas a cooperar con el TSE

*Dados los recursos y competencias limitadas del Tribunal Supremo Electoral para una fiscalización efectiva, se hace necesaria la cooperación obligatoria de otras entidades del Estado, como la Contraloría General de Cuentas (CGC), Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), Intendencia de Verificación Especial (IVE), Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT), entre otras. Esto permitiría contar con mayor evidencia para identificar irregularidades y emitir sanciones.*

- c. Capacidad sancionatoria fuerte

*Las sanciones actuales que el Tribunal Supremo Electoral puede imponer son insuficientes. Deben aumentarse los montos económicos sancionatorios y robustecerse sanciones de carácter cualitativo, como suspender y cancelar partidos, así como precisar los delitos electorales.*

- d. Fortalecer la Dirección de Auditoría e Inspectoría Electoral

*Dado que estas direcciones carecen de mecanismos de control y fiscalización, deben gozar de independencia funcional: la auditoría interna debe fiscalizar los fondos manejados por el TSE; la inspectoría externa debe fiscalizar los fondos públicos y privados utilizados por los partidos políticos. Ambas instancias deben realizar*

### *Consideraciones sobre la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto 1-85 y sus reformas)*

*auditorías periódicas, con el propósito de transparentar el uso de recursos del TSE y los partidos políticos.*

#### **4. Incertidumbre en el desarrollo del proceso electoral**

Durante la organización del evento electoral hubo incertidumbre debido a que no había seguridad en cuanto a la realización de las actividades en los plazos estipulados.

Para atender este desafío se propone:

##### **a. Readecuar los plazos para la organización del evento electoral**

*La organización del evento electoral debe dividirse en plazos adecuados para garantizar su ejecución, sin saturarla con la realización simultánea de muchas actividades. Es necesario recibir el desembolso oportuno de fondos, luego integrar las autoridades electorales temporales, cerrar con suficiente tiempo la inscripción de candidatos, para resolver recursos legales y convocar a una campaña corta. Esta disposición permitiría a la autoridad electoral enfocarse adecuadamente para llevar a cabo cada parte del proceso.*

##### **b. Depuración sistemática del padrón electoral**

*El padrón electoral debe someterse a una sistemática y permanente depuración, con el objeto de dar completa seguridad y mayor certeza al proceso.*



*Actualidad Política*

CUADRO RESUMEN

Área	Problema	Propuesta
Sistema de partidos políticos	Las autoridades y candidatos a postular en los partidos se designan con poca legitimidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacer pública la información (municipios donde hay organización legal y número de afiliados)</li> <li>• Postular candidatos exclusivamente donde los partidos tienen organización legal</li> <li>• Designar por medio de voto libre y secreto a autoridades del partido y candidatos a postular</li> <li>• Integrar proporcionalmente autoridades partidarias y listados de candidatos a postular</li> </ul>
Sistema electoral	Grupos sociales son subrepresentados en el Congreso y municipalidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que cada distrito tenga un número de diputados igual al número de habitantes en el distrito dividido entre una unidad de distribución (aproximado al entero más cercano). La unidad de distribución sería dos tercios de la población del distrito más pequeño</li> </ul>
Autoridad electoral	El TSE cuenta con poca capacidad para sancionar y fiscalizar (financiamiento) a los partidos políticos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que las resoluciones del TSE sean apelables únicamente ante la CC</li> <li>• Obligación de CGC, SAT, IVE, SIT y otras de cooperar con TSE</li> <li>• Fuerte capacidad de sanción, endureciendo sanciones y precisando delitos</li> <li>• Informes periódicos e independientes de auditoría del TSE e inspección de los partidos políticos</li> </ul>
Proceso electoral	Incertidumbre en el desarrollo del proceso electoral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organizar elecciones por fases con suficiente tiempo: desembolso de fondos, integración de autoridades temporales, inscripción de candidatos y campaña</li> <li>• Depurar sistemática y permanentemente el padrón</li> </ul>