



Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
Cámara de la Libre Empresa
Programa de Apoyo al Organismo Legislativo

Buscando la Competencia Política en Guatemala

Elaborada para
Comisión Especial de Asuntos Electorales

Guatemala, 4 de agosto de 2004

Buscando la Competencia Política en Guatemala

“Si los partidos políticos son altamente *competitivos*, puede no importar que no sean internamente democráticos o incluso que sean internamente oligárquicos. Si los partidos compiten activamente por los votos en las elecciones, entonces un partido que no responde a los intereses de la mayoría perderá probablemente las elecciones, mientras que otro, que responde a los intereses de la mayoría probablemente las ganará.”

Robert Dahl
¿Después de la revolución?
La autoridad en las sociedades avanzadas¹

Actualmente el Congreso busca aprobar una nueva reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), tras una primera que, dada la urgencia del momento, quedó incompleta, llevando a que en el proceso, fuesen aprobadas reformas que debilitaban aún más nuestro sistema democrático y que no respondían plenamente a la modernización del régimen electoral en Guatemala.

Las reformas recién aprobadas podemos resumirlas así: se buscaba fortalecer los partidos políticos, pero no se alcanzó una verdadera institucionalización y sólo se logró incrementar el costo de los mismos, favoreciendo una mayor dependencia de grupos económicos fuertes; se reformó el sistema de financiamiento de los partidos, sin embargo se guarda el vínculo entre la subvención estatal y el número de votos recibidos, dejando muy rezagado el tema de fiscalización financiera, lo cual favorece al caudillismo y la concentración de actividades durante el año electoral; además, se buscaba un sistema político más participativo, pero lo único que se estableció fue una menor competencia entre los distintos participantes políticos.

Como sociedad estamos interesados en que las distintas manifestaciones políticas sean instituciones permanentes y representativas, abandonando su constitución electorera y caudillista. Para ello, es importante que el Congreso de la República realice una nueva reforma a la LEPP. ¿Cómo lograr que las nuevas reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos

¹ Dahl, Robert (1970). ¿Después de la revolución? La autoridad en las sociedades avanzadas. Editorial Gedisa, S.A.

(LEPP) promuevan la ciudadanía participativa y la democracia representativa que busca alcanzar la Agenda Nacional Compartida (ANC)? Si bien son muchas las reformas que se necesitarían debido a que la misma debe ajustarse constantemente a los cambios sociales, económicos y culturales de la nación, se considera como prioritario que las próximas reformas cumplan impostergablemente con los siguientes requisitos: 1) facilitar la existencia de mecanismos alternos de representación política; 2) generar un ambiente competitivo entre todos los Partidos Políticos; y 3) permitir la democratización y fiscalización de los partidos políticos.

Competencia Política

La clave para un sistema político democrático y participativo es la competencia entre propuestas políticas. No importa si dichas propuestas vienen apoyadas por un partido político, un comité cívico o una persona en lo individual, todas deben tener la misma oportunidad de participar en la contienda electoral. Ello permite que cada votante tenga la misma oportunidad de elegir, entre muchos, al político que mejor lo representa.

¿Qué es necesario para que las próximas reformas a la LEPP generen un ambiente competitivo entre los distintos partidos políticos? El CIEN considera necesario cambiar el sentido actual de la ley de la siguiente manera:

1. Competencia diferenciada a través de los Comités Cívicos.

Debe facilitarse la existencia de distintos mecanismos de representación política. Los partidos son una buena opción para las elecciones para el Poder Ejecutivo. Sin embargo, es una respuesta muy costosa cuando se quiere implementar para las elecciones a las alcaldías y el Poder Ejecutivo.

Los Comités Cívicos son una solución a dicho problema, compitiendo con las propuestas de los partidos políticos de forma diferenciada. En vez de competir contra los recursos que poseen estos últimos, los comités compiten en base al capital social que mantienen dentro de sus comunidades. Debido al enfoque que tienen los Comités Cívicos en su Municipio o Departamento, pueden llegar a desarrollar una mejor percepción y solución de los problemas que aquejan a los electores.

Por lo anterior, es necesario que la institucionalidad de los Comités Cívicos se mantenga, sin embargo con tres reformas: 1) manteniendo su original facilidad para formarlos; 2) permitir que se fusionen entre sí y con partidos

políticos; y 3) permitiendo que los mismos se mantengan en el tiempo, incluso más allá de las elecciones.

2. Competencia entre los Partidos Políticos: la necesidad de que exista igualdad ante la Ley.

A criterio del CIEN y de la CLE, las pasadas reformas a la LEPP introdujeron cambios negativos que, al dificultar la competencia entre los Partidos Políticos, pueden favorecer la existencia de un sistema político oligárquico y poco representativo. Podemos señalar como los principales problemas:

1. Se dificulta el éxito para los partidos nuevos. El tamaño del gasto en publicidad no es el único criterio que sirve para que un elector decida por quién va a votar, por ello al establecer límites al gasto en publicidad sólo se dificulta que los que más lo necesitan, usualmente lo partidos más nuevos, no se den a conocer lo suficiente (comparado con los partidos viejos, que ya llevan varios años en la mente de los votantes).
2. Se dificulta la contienda electoral para partidos políticos altamente organizados. Se establece un límite al gasto de campaña, lo cual hace que para partidos grandes la inversión por votante disminuya.
3. Se complica la permanencia de los Partidos Políticos con recursos limitados. El problema ha sido que se ha confundido la “democratización partidista” con el incremento en la “burocracia partidista”, la cual, en vez de favorecer una mayor representatividad, sólo logra incrementar los costos, poniendo en dificultades financieras a los Partidos Políticos.

La capacidad para lograr un buen gobierno no puede determinarse si el Partido Político es nuevo/viejo, con pocos/muchos recursos, altamente/escasamente organizado. Por ello, la Ley no debiera privilegiar una manera especial de hacer política. Por lo tanto, es necesario que las reformas debiera ir encaminado hacia:

- A. Eliminar el límite a los gastos de publicidad, de campaña y de cualquier otra índole.
- B. Eliminar la burocratización partidista. La LEPP debiera limitarse a establecer las características principales de los órganos con los cuales va a mantener estrecho contacto, como el órgano encargado de la dirección del Partido y el órgano encargado del control financiero.

3. Competencia dentro de los Partidos Políticos: el rol de la democratización y la transparencia.

La competencia dentro de los Partidos Políticos es una condición deseable, mas no necesaria para lograr un sistema político sano. Sin embargo, en la medida que como sociedad estamos de acuerdo en abrirlos a la democratización, es necesario que se hagan esfuerzos en los siguientes puntos:

1. La democratización de los partidos políticos debe ser una opción real y no una imposición para todos los partidos. Debido a lo costoso que es organizar dicha democratización, lo más prudente debiera ser esperar que los partidos transicionarán, cada uno, al ritmo que consideren conveniente.
2. Para que la competencia dentro de los partidos sea una opción real, es necesaria una reforma al financiamiento de los partidos. Para ello, serán necesarios las siguientes reformas:
 - o Cambiar la estructura perversa del subsidio político, pues actualmente el mismo se basa en el número de votos recibidos, lo cual fomenta el clientelismo. Es necesario relacionar el subsidio político a dos condiciones: 1) A la presentación pública del registro de los donadores y los estados financieros permitiría una mayor transparencia financiera; y 2) Al establecimiento de mecanismos de educación política por parte de los partidos.
 - o Crear y establecer la plena independencia del órgano interno del Partido Político encargado de la fiscalización financiera, para que el mismo no se encuentre bajo las órdenes del Comité Ejecutivo. De esa manera se facilitaría la labor de fiscalización del TSE.
 - o Establecer la obligatoriedad para dar a conocer el destino de los fondos en los cuales emplea el Partido Político y cualquier otra organización, sus recursos.
3. Al igual que no se recomienda la obligatoriedad de la democratización de partidos políticos, tampoco se recomienda la obligatoriedad de cuotas a “minorías”. Una elevada competencia política puede lograr una mejor representatividad, ya que el votante-minoritario puede votar por un criterio ideológico-político y no necesariamente por un criterio religioso, sexual o étnico. De hecho, el establecimiento de “minorías”, no sólo puede ser visto como una medida ofensiva hacia dichos grupos (porque se duda de su capacidad), sino también porque el elector podría confundir la importancia de votar en base a una visión determinada de políticas

públicas, para orientarse a votar con base en una característica física, irrelevante para el buen desempeño del Estado (el ser mujer, hombre, indígena, no indígena, joven, viejo, gordo, delgado, etc., no garantiza el buen desempeño de sus funciones). Si bien la ANC también se propone apoyar “acciones encaminadas a generar una política de equidad de género y a erradicar la discriminación por razón de género”, ello no implica que establecer cuotas sea la mejor opción:

- Suele considerarse la representación especial de minorías (étnica y femenina) como una buena práctica legal, sin embargo es preferible el diseño de estructuras que den lugar naturalmente a esa representación. Los escaños asignados por cuota pueden generar resentimiento por parte de los grupos mayoritarios (o masculinos) y crear desconfianza, limitando su acceso a puestos de mayor responsabilidad. (IDEA. El Manual de Diseño de Sistemas Políticos de Internacional IDEA, 1997).
 - La propuesta de fortalecer a los Comités Cívicos y flexibilizar los Partidos Políticos podría lograr mejores resultados. Dichas acciones deberán ir acompañadas de campañas de publicidad a favor de la equidad de género y étnica, promovidas por el Tribunal Supremo Electoral. Conforme el nivel educativo de la población se incrementa, podría pensarse en la introducción del sistema electoral conocido como Voto Alternativo, el cual favorecería las alianzas entre partidos políticos y los Comités Cívicos, fomentando la pluralidad y una mayor competencia del sistema político.
4. Es necesario volver a introducir, e incrementar, las sanciones penales por el incumplimiento de la LEPP. De igual manera, es necesario elevar el monto de las multas a los individuos y a los Partidos Políticos/Comités Cívicos que incumplan la LEPP. Ello ayudaría a reducir su incidencia e incrementaría la confianza en el sistema político.
 5. Disminuir la barrera legal del 5% para la permanencia de los Partidos Políticos. Dicha barrera, va en contra de un sistema político plural, pues limita la capacidad de los partidos nuevos y pequeños para fortalecerse. Si bien es necesaria una barrera a la permanencia la misma debe ser mínima para no disminuir la posibilidad de los nuevos partidos de consolidarse.

4. Otras reformas pendientes.

1. Fortalecer las facultades y finanzas del TSE en el tema de fiscalización, documentación, empadronamiento y votación.
2. Se crea un nuevo documento de identificación, así como una nueva institución encargada de la administración de este documento. Sin embargo, será necesaria una Ley adicional para que, aclarando los vacíos legales, pueda hacerse funcional.
3. **Se** crean el Órgano de Fiscalización Financiera y el Tribunal de Honor. Sin embargo, no se detallan sus funciones, ni responsabilidades.
4. Respecto a la transparencia del financiamiento, no sólo la reforma carece de las reformas necesarias para hacerlo enforceable, también es dudoso que pueda controlarse a través de un límite al gasto electoral, el cual es difícil de fiscalizar.
5. El procedimiento de aprobación determina, en parte, lo complacido que la población estará de la Ley. En este caso, al aprobar una reforma con graves problemas, para ser reformadas nuevamente en 90 días, debilita la confianza de la población en el proceso legislativo y en el sistema político en general.