

Reporte Político

Año XLII, V. Época. No. 5
Centroamérica, Enero-Abril 2012

ISSN: 1017-8902

REFORMAS ELECTORALES



UN DEBATE PERMANENTE EN CENTROAMÉRICA

Reporte Político

Año XLII, V Época. No. 5
Centroamérica, Enero-Abril 2012

Dirección General
Marco Antonio Barahona

Analistas políticos
Hugo Novales Contreras
Luis Chávez Franco

Colaboradores
Juan Carlos Benítez, Honduras
Sileny Rivera Chang, Costa Rica
Teresita Yániz de Arias, Panamá

Administración
María Antonia Jerónimo

Diseño general
Equipo del INCEP

Revista cuatrimestral de información
y Análisis político, económico y
social, publicada por el Instituto
Centroamericano de Estudios
Políticos (INCEP), con el patrocinio
de la Fundación Konrad Adenauer

Se autoriza la reproducción parcial o total,
siempre que se cite la fuente.

Impreso en: Foto Publicaciones (502)220-0630

ISSN: 1017-8902



8ª. Calle 0-32 zona 9, Ciudad de Guatemala
Guatemala, Guatemala
Tel.: 2389-5900
Fax: 2332-3743
Apartado Postal 611 "A"
<http://www.incep.org>
informacion@incep.org



Contenido

REFORMAS ELECTORALES: UN DEBATE PERMANENTE EN CENTROAMÉRICA.....	1
---	---

SISTEMA ELECTORAL COSTARRICENSE PROGRESA	
• Introducción.....	3
• Características del sistema electoral costarricense.....	3
• Cambios en las atribuciones del TSE.....	4
• Nueva estructura del TSE.....	6
• Cambios relacionados con los partidos políticos.....	7

EL SALVADOR: ELECCIONES LEGISLATIVAS Y MUNICIPALES SE CELEBRAN CON NUEVA LEGISLACIÓN	
• Introducción.....	11
• El nuevo método de elección.....	12
• El nuevo esquema partidario.....	13
• Cifras del proceso electoral.....	14

REFORMA ELECTORAL EN GUATEMALA: CONVERGENCIAS Y VISIONES CONTRAPUESTAS	
• Antecedentes.....	16
• Las propuestas y los proponentes.....	18
• El fortalecimiento del sistema de partidos.....	19
• El financiamiento partidario.....	21
• Un órgano electoral fuerte y autónomo.....	22
• Lo que sigue.....	23

HONDURAS: FALTAN ACUERDOS PARA APROBAR NUEVA LEY DE PARTICIPACIÓN CÍVICO ELECTORAL	
• Antecedentes.....	24
• Elecciones históricas de noviembre de 2009.....	24
• Recomendaciones de la CVR en el ámbito político-electoral.....	25
• Propuesta para una nueva Ley Electoral en Honduras.....	27
• Reacción de los partidos políticos a la propuesta de la nueva Ley Electoral.....	29
• Congreso pospone aprobación de nueva Ley Electoral.....	30
• Los desafíos de la democracia hondureña.....	31

GOBIERNO DE MARTINELLI BLOQUEA PROCESO DE REFORMA ELECTORAL EN PANAMÁ	
• Antecedentes.....	32
• Las principales modificaciones del proyecto de ley.....	33
• Temas modificados.....	36

Reformas electorales: Un debate permanente en Centroamérica

La democracia es un sistema intrínsecamente dinámico y cambiante. Esto es particularmente cierto en Estados con democracias aún en proceso de desarrollo y consolidación, como es el caso de los países centroamericanos.

Durante los últimos años una parte significativa del debate político en Centroamérica se refiere al cuestionamiento de las normas que rigen el funcionamiento de la democracia, así como su perfeccionamiento. Es sabido que estos países tienen sistemas democráticos frágiles, que la sociedad no percibe como aptos para resolver sus necesidades más sentidas.

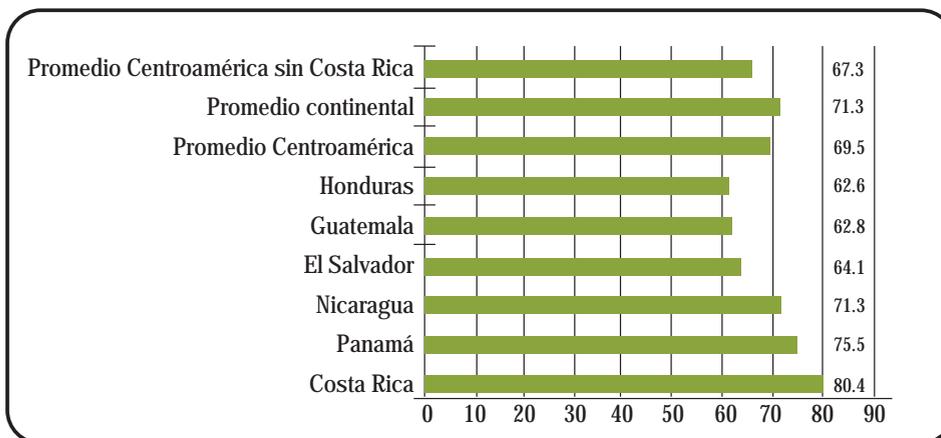
Esta percepción ha determinado que en los países centroamericanos, la democracia obtenga un apoyo menor al promedio del resto del continente americano. Mientras que en el continente el porcentaje de apoyo a la democracia es de 71.3, en Centroamérica es de 69.5. La diferencia se acentúa cuando se deja de tomar en cuenta a Costa Rica, donde la tradición democrática está mucho más arraigada entre sus ciudadanos.

De aquí la pertinencia de promover y contribuir al debate sobre el perfeccionamiento de los sistemas democráticos, y en particular de las normas que regulan la participación política y ciudadana.

Aunque en la mayoría de países de Centroamérica es usual que la normativa electoral sea sometida a debate después de cada elección, en cada país el debate actual o reciente sobre reformas electorales y partidarias se origina en momentos y ámbitos distintos. En Costa Rica, por ejemplo, la Asamblea Legislativa llevó a cabo en 2009 una reforma que modificó el Código Electoral existente desde la instauración de la democracia en ese país, a mediados del siglo XX. En Panamá, al finalizar cada proceso electoral, por decreto de la autoridad electoral, una comisión conformada por representantes de los partidos políticos y la sociedad civil organizada presenta propuestas de reforma electoral a la Asamblea Nacional, situación que ha sido interrumpida en el actual proceso.

Las cuestiones fundamentales están vinculadas con la calidad de la representación política, e incluyen variables como el financiamiento partidario, el gasto de campaña, la forma de elegir a los funcionarios, las normas de entrada para los partidos políticos y el umbral electoral, y el rol de la autoridad electoral, especialmente en materia de control y fiscalización de los partidos.

Centroamérica: Apoyo a la democracia (LAPOP)



Fuente: Elaboración UAP/INCEP con datos de Latin American Public Opinion Program (LAPOP)

En Honduras y Guatemala, las propuestas de reforma a la legislación electoral y partidaria han sido encaminadas por los órganos electorales, en consulta o con el acompañamiento de la sociedad civil organizada e instituciones académicas.

En el caso de Honduras, el debate ha sido acogido por los partidos políticos, situación que en Guatemala ocurre de manera distinta, por las características diferentes de ambos sistemas partidarios. En Guatemala, con el sistema de partidos más fragmentado y volátil de la región, existe una diversidad de propuestas civiles que serán conocidas por una comisión del Congreso. En esta publicación se recogen las más relevantes. El caso de Honduras es particular, en tanto las reformas recogen propuestas surgidas de la experiencia de la crisis política de junio de 2009, evento que tensionó al máximo el sistema político hondureño.

Por otro lado, en El Salvador, la legislación electoral ha sido modificada para adaptarla de manera más fiel a los postulados constitucionales sobre el

ejercicio del voto, en cumplimiento de un fallo del Organismo Judicial.

En la mayoría de casos, las cuestiones fundamentales a debatir están vinculadas con la calidad de la representación política, e incluyen variables como el financiamiento partidario, el gasto de campaña, la forma de elegir a los funcionarios, las normas de entrada para los partidos políticos y el umbral electoral, y el rol de la autoridad electoral, especialmente en materia de control y fiscalización de los partidos. De manera particular, la mayoría de reformas tiende a favorecer la paridad de género en las listas de candidatos a diputados, así como un incremento del financiamiento público a las organizaciones políticas.

El INCEP agradece a Juan Carlos Benítez, del Partido Nacional de Honduras; Sileny Rivera, del Partido Unidad Social Cristiana de Costa Rica; y Teresita Yániz de Arias, del Partido Popular de Panamá; por sus valiosas contribuciones para la realización del presente REPORTE POLITICO, dedicado a presentar el estado del debate en tomo a las reformas electorales en los países centroamericanos.



Foto: INCEP

Centro de votación en San Salvador.

Sistema electoral costarricense progresa

• Introducción

Con 45 votos a favor de 49 diputados presentes de los 57 que conforman la Asamblea Legislativa de Costa Rica, el 11 de agosto de 2009 se aprobó el nuevo Código Electoral que vino a darle un giro significativo al sistema electoral costarricense. El mismo entró en vigencia el 2 de setiembre de 2009.

Esta reforma tuvo que esperar nueve años para ser aprobada, lo cual se logró gracias a un arduo proceso de negociación entre partidos políticos, Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y el Poder Ejecutivo de la administración 2006-2010. Esta contribución describe los principales cambios introducidos en el referido año al Código Electoral costarricense, Ley N° 8765.

El nuevo Código Electoral representa un avance cualitativo en el concepto de democracia; pues no sólo renueva y mejora la regulación de la competencia electoral propiamente dicha, sino que también incursiona con determinación y de manera inclusiva en la promoción de

una ciudadanía activa, lo cual se refleja en las nuevas atribuciones y organización del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

La reforma integral del Código Electoral tuvo como punto de partida el proyecto de reforma elaborado por el mismo TSE en el año 2001. El anterior Código fue promulgado en 1952. Su principal reforma ocurrió en 1996. Aunque numéricamente abarcó la mitad del articulado, se trató de una reforma de consenso, en la cual se dejaron de lado los temas más complejos que pudieran obstruir la negociación legislativa. Por tal razón, en 1998 el TSE inició un cuidadoso proceso de discusión y análisis, que dio como resultado la presentación en la Asamblea Legislativa de un proyecto de nuevo Código en enero de 2001.

Durante la discusión legislativa de dicha reforma, fue evidente el interés de fortalecer a los partidos políticos y de modernizar la administración electoral. En términos generales, la política de reforma de la Comisión giró en torno a la gobernabilidad y la transparencia.

La reforma integral del Código Electoral tuvo como punto de partida el proyecto de reforma elaborado por el mismo TSE en el año 2001. El anterior Código fue promulgado en 1952. Su principal reforma ocurrió en 1996. En 1998 el TSE inició un cuidadoso proceso de discusión y análisis, que dio como resultado la presentación en la Asamblea Legislativa de un proyecto de nuevo Código en enero de 2001.

Características del sistema electoral costarricense

1. Jurisdicción electoral especializada, independiente de los demás organismos del Estado, que se denomina Tribunal Supremo de Elecciones.
2. Régimen estable de partidos políticos.
3. Sufragio universal, libre, directo y secreto.
4. Padrón electoral permanente.
5. Padrón fotográfico como medio accesorio de identificación del elector (a cada Junta Receptora de Votos se envía una reproducción o copia fiel de la fotografía de la cédula de identidad de los electores que votan en ella).
6. Identificación del elector mediante cédula personal con fotografía.
7. Voto en papeleta individual para cada elección, con la respectiva lista de candidatos que designan los partidos políticos en elecciones libres.
8. Método de elección del Presidente de la República por mayoría de votos, siempre que la votación del candidato mayoritario sea superior al 40% de total de votos válidos.
9. Método de elección de diputados y municipales por cociente y subcociente.

Contrario al diseño original de la propuesta presentada por el TSE, entre los legisladores apenas se vislumbró un modesto interés en que el sistema electoral fuera más representativo, el cual se redujo prácticamente al tema de género.

En cambio, se introdujeron varias normas tendientes a fortalecer la legalidad, la publicidad, la rendición de cuentas y la responsabilidad de los distintos actores electorales; asimismo, se diseñaron mecanismos adecuados para garantizar esa aspiración al control, la transparencia y la democratización interna de los partidos.

Los legisladores valoraron y mantuvieron las fortalezas tradicionales de un régimen electoral exitoso y emblemático en la región, a la vez que procuraron realizar los ajustes necesarios para incrementar su capacidad de responder a las aspiraciones y nuevas demandas sociales.

Un ejemplo de ello es la reforma que exige paridad de género en las papeletas para puestos de elección popular y en la estructura interna de los partidos, la disposición que habilita el voto en el exterior a partir de 2014, la creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), con la función fundamental de promover una ciudadanía activa, la creación de instrumentos efectivos para la tutela de los derechos políticos fundamentales a través de la jurisdicción electoral, el fortalecimiento y la exigencia de democratización interna de los partidos políticos y el establecimiento de controles y garantías de transparencia en materia de financiamiento.

- Cambios en las atribuciones del TSE

La nueva normativa asigna al Tribunal Supremo de Elecciones más funciones, pasando de ocho a diecinueve. Al aumentar las atribuciones al TSE, el espíritu del legislador era darle la autoridad necesaria para cumplir responsabilidades en ámbitos hasta ahora inéditos para la legislación electoral; tales

como el ejercicio efectivo de la jurisdicción electoral, la tutela de los derechos políticos fundamentales, la promoción de la ciudadanía activa y la intervención y control en materias como el financiamiento de las campañas y la democratización interna de los partidos políticos.

A criterio de los magistrados del TSE, expresado en los medios de comunicación cuando se aprobó la reforma al Código Electoral, las atribuciones asignadas por la nueva legislación se agrupan en cinco categorías específicas:

- Administración electoral
- Jurisdicción electoral
- Funciones cuasilegislativas
- Promoción ciudadana
- Funciones de jerarca administrativo

En el contexto del nuevo Código Electoral, las funciones de administración electoral comprenden el desarrollo de todas aquellas actividades de planeación, organización y ejecución, que resultan necesarias para garantizar el ejercicio pleno de la participación política electoral y la libre emisión del sufragio por parte de la ciudadanía.

Las cinco atribuciones de administración electoral que originalmente contemplaba el artículo 19 de dicho Código, eran la realización de la división territorial, la integración de las juntas electorales, la fiscalización del uso razonable y equitativo de los medios de comunicación para la propaganda, la vigilancia de los procesos internos de los partidos políticos para la designación de candidatos y la declaratoria de elección.

Cabe indicar que la nueva normativa conserva estas mismas atribuciones y le adiciona otras como reglamentar y exigir normas sobre contribución estatal y privada, pudiendo ordenar auditorías; organizar los referendos y los plebiscitos previstos en la Constitución Política y hacer la declaratoria respectiva.

El reconocimiento de atribuciones en materia jurisdiccional es uno de los temas nuevos en el Código Electoral, que incluye

un capítulo compuesto por 51 artículos, pues en la versión anterior no lo incluía entre las funciones asignadas al TSE. Antes del 2009 las actuaciones del Tribunal en este campo se apoyaban principalmente en la Ley de Jurisdicción Constitucional.

Esta jurisdicción comprende como atribuciones del TSE en esta materia, sin perjuicio de las otras que le confiere la Constitución Política, lo siguiente:

- Recurso de amparo electoral
- Impugnación de acuerdos de asambleas de partidos políticos en procesos de constitución e inscripción
- Acción de nulidad de acuerdos partidarios
- Recurso de apelación electoral
- Demanda de nulidad relativa a resultados electorales
- Cancelación o anulación de credenciales
- Denuncia por parcialidad o beligerancia política.

Fuente: Código Electoral

En otro ámbito de acción cabe indicar que la Constitución Política le atribuye al TSE otras competencias no contenciosas, que el TSE denominó como “cuasilegislativas”. Especialmente sobresale la interpretación exclusiva de las normas constitucionales y legales en materia electoral, competencia fundamentada en el artículo 102 de la Carta Magna, que impide a la Asamblea Legislativa interpretar la ley electoral, siendo el TSE el único con potestad para hacerlo.

Por el contrario, la Asamblea Legislativa está obligada a consultar la posición del TSE en el procedimiento de formación de las leyes en materia electoral, criterio que resulta vinculante de manera absoluta en época electoral (6 meses anteriores y 4 posteriores a la celebración de una elección popular) y relativo en los periodos restantes.

Otro tipo de funciones que el nuevo Código Electoral le asigna al TSE es la promoción de la ciudadanía activa. Ello involucra formular programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía, en campos como participación política y financiamiento de partidos políticos.

Los legisladores valoraron y mantuvieron las fortalezas tradicionales de un régimen electoral exitoso y emblemático en la región, a la vez que procuraron realizar los ajustes necesarios para incrementar su capacidad de responder a las aspiraciones y nuevas demandas sociales.

Foto: Izhorsky



Ciudadano ejerce su voto en las elecciones municipales.

- Nueva estructura del TSE

El nuevo Código también trajo cambios significativos en la estructura orgánica del TSE, donde destacan la modificación de la integración del pleno, la creación de nuevas dependencias y numerosas medidas que modernizaron la columna vertebral del organigrama institucional.

Se establece que la integración ordinaria del TSE es de tres magistrados propietarios. Sin embargo, un año antes y seis meses después de las elecciones para elegir presidente y vicepresidentes de la República y diputados a la Asamblea Legislativa, el Tribunal deberá integrarse con sus magistrados propietarios y dos de los suplentes escogidos por la Corte Suprema de Justicia, pasando a un Tribunal de cinco miembros.

Lo mismo sucederá seis meses antes y tres meses después de las elecciones municipales que, con la nueva normativa, se realizarán dos años después de los comicios nacionales, a partir de 2016. Cabe indicar que el Código derogado establecía una integración de cinco magistrados para el caso de las elecciones de presidente y vicepresidentes de la República y diputados; pero no preveía la ampliación

de los magistrados para el caso de las elecciones municipales.

En cuanto a su estructura, lo más importante es la creación de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos (REFPP) y el Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED).

Las funciones asignadas al IFED por el nuevo Código Electoral evidencian de manera contundente el giro que el legislador le imprime a las funciones tradicionales del organismo electoral, dotándole de las herramientas necesarias para contribuir de manera decisiva en la construcción de una democracia de ciudadanía en los términos antes indicados, a fin de promover la participación activa y la deliberación informada de la población en los procesos políticos, además de la promoción de valores que garanticen la convivencia democrática.

Con estos avances en la legislación electoral costarricense, los diputados siempre sostuvieron que era urgente modernizar el sistema electoral para así poder enfrentar el creciente y decisivo papel de los medios de comunicación, la proliferación descontrolada de la propaganda electoral, el papel de las encuestas, la creciente demanda por igualdad de género en la

Funciones de la REFPP según el artículo 28 del Código Electoral

- Llevar el registro de partidos políticos.
- Resolver, en primera instancia, las solicitudes de inscripción de los partidos políticos, de los estatutos partidarios y sus reformas, así como de las candidaturas a puestos de elección popular y demás actos sujetos a inscripción en el registro de partidos políticos.
- Emitir las certificaciones propias del registro.
- Llevar el control de las contribuciones privadas y del Estado a los partidos políticos e informar al TSE sobre cualquier irregularidad que detecte.
- Ejecutar, dirigir y coordinar los programas electorales, conforme a las directrices del TSE.
- Designar a los delegados que asistirán a las asambleas de los partidos políticos que el Tribunal autorice.
- Coordinar la impresión de las papeletas electorales, cuando sea necesario o cuando se lo encargue el TSE.

Objetivos del IFED según el artículo 309 del Código Electoral

- Generar y ejecutar programas de formación para promover una ciudadanía activa, para lo cual se prestará especial atención a los sectores con mayores dificultades para participar en la política por motivos regionales, socioeconómicos o culturales.
- Organizar talleres de formación y capacitación en todo el país, en particular en las zonas rurales, dirigidos a informar a la población respecto del ejercicio de los derechos político electorales, a efecto de promover la participación de estas poblaciones en la política local, provincial y nacional.
- Ofrecer capacitación a los partidos políticos sobre temas de administración electoral, justicia electoral, democracia y organización interna.
- Prestar colaboración a los partidos políticos en temas de formación ciudadana, promoviendo cursos virtuales o autoformativos en materia electoral.
- Colaborar con el Ministerio de Educación Pública (MEP), en la formulación de programas de educación cívica dirigidos a la población estudiantil, a fin de fortalecer los valores cívicos y democráticos de la ciudadanía.
- Proveer información a la ciudadanía acerca del sistema democrático y el rol de los funcionarios públicos de elección popular.
- Ofrecer capacitación a los funcionarios electos en temas electorales y coordinar con otras instituciones públicas para impartir cursos relativos al ejercicio de la función pública.
- Fomentar el desarrollo de investigaciones y publicaciones sobre temas relacionados con democracia y elecciones.

arena política y las posibilidades reales para ejercer el voto en el extranjero.

- Cambios relacionados con los partidos políticos

Respecto a los partidos políticos, el nuevo Código Electoral mantiene su función básica como instrumentos de participación política, el contenido mínimo de sus estatutos, agregándose dos normas sobre los derechos y deberes de los miembros de los partidos.

En cuanto a sus órganos internos, se elimina la obligatoriedad de las asambleas de distrito, cuando no se trate de un partido político nuevo. Esto tiene una razón absolutamente práctica, y es que en las asambleas distritales el TSE no cuenta con los medios para fiscalizar. Esto no quiere decir que un partido no pueda tener las asambleas de distrito, pues lo que se reseña es un mínimo de estructura.

Se detalla que el comité ejecutivo superior de cada asamblea es el órgano executor de los acuerdos de la misma y se crea la institución del órgano de fiscalización. Se origina una instancia colegiada de resolución de conflictos internos y se da rango legal a los tribunales de ética y disciplina, y de elecciones internas. Los partidos políticos son la base fundamental del esquema democrático costarricense, y por ello se pretende su fortalecimiento a través de una mejor acción interna, más autónoma, abriendo la posibilidad de conformar instancias partidarias que los robustezcan.

La participación paritaria de hombres y mujeres en la vida política costarricense ocupa un lugar primordial en la nueva legislación. Originalmente la iniciativa tan sólo conservaba la cuota del 40% de participación mínima de las mujeres en nóminas de elección y en estructuras partidarias. Sin embargo los diputados consideraron que no era suficiente. De ahí que el nuevo Código contempla

La participación paritaria de hombres y mujeres en la vida política costarricense ocupa un lugar primordial en la nueva legislación. De ahí que el nuevo Código contempla como principios de participación política la igualdad, la paridad y la alternabilidad de género.

División territorial de Costa Rica
Costa Rica está dividida territorialmente en siete provincias, las que a su vez están conformadas por 81 cantones, los cuales se dividen en distritos

Costa Rica: Funcionarios electos por provincia

Número	Provincia	Cabecera	Diputados	Cantones/ Gobiernos Municipales	Distritos
1	San José	San José	20	20	118
2	Alajuela	Alajuela	11	15	108
3	Cartago	Cartago	7	8	51
4	Heredia	Heredia	5	10	46
5	Guanacaste	Liberia	4	11	59
6	Puntarenas	Puntarenas	5	11	57
7	Limón	Limón	5	6	27
Total			57	81	466

Fuente: Elaboración UAP/INCEP con datos del sitio web del PUSC, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de Costa Rica.

como principios de participación política la igualdad, la paridad y la alternabilidad de género. No como mecanismos, sino como parte integral de los derechos políticos, como parte de los derechos humanos. Así, en el artículo 2 del texto se establece que “la participación política de hombres y mujeres es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva al amparo de los principios de igualdad y no discriminación.”

Aún más, en el mismo artículo se garantiza que esa participación debe responder al principio de paridad, que implica que todas las delegaciones, las nóminas y demás órganos pares estarán integradas por un 50% de mujeres y un 50% de hombres, mientras que en las impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno. Por otra parte, se exige el uso de la alternancia por sexo (mujer-hombre u hombre-mujer), de tal forma que dos personas del mismo sexo no puedan estar en forma consecutiva en la nómina.

En materia financiera se crea un régimen económico de los partidos, que comprende toda la materia de financiamiento público

y privado, bonos estatales, financiamiento adelantado, liquidaciones y comprobaciones de gastos.

Para la contribución estatal se precisan los gastos justificables y se trata de dar certeza sobre los recursos con que se contará. Asimismo, al regularse el rubro de organización y capacitación (norma constitucional) se posibilita que trabajen de forma permanente y ordenada. El anterior Código Electoral permitía el pago de los gastos de todo el ciclo electoral, a partir de la declaratoria de las elecciones anteriores, con lo que los partidos políticos debían trabajar casi cuatro años autofinanciándose a la espera de lograr el acceso a la contribución estatal para saldar lo gastado. Los diputados consideraron que esto atentaba contra la existencia de los partidos, por la dificultad de encontrar mecanismos de financiamiento permanente por la incertidumbre de tener derecho efectivo a la contribución. Ante ello, a partir de las elecciones de febrero 2010 la contribución estatal a la que se haya hecho acreedores los partidos políticos cubre los gastos de esa campaña electoral, y el actual periodo no electoral.

Cabe señalar que otra reforma novedosa en este tema es la obligatoriedad de

Foto: INCEP



Dos niños participan en las elecciones infantiles

contar con auditores externos para las liquidaciones de los recursos estatales, lo cual busca el ordenamiento de las finanzas estatales y una mayor transparencia en los gastos.

En referencia a las liquidaciones, en el pasado se aplicaba un sistema de liquidaciones mensuales que no fue exitoso, razón por la cual se pasa a una liquidación única, posterior a la debida comprobación de los gastos. Al mismo tiempo se pasa a un sistema de liquidaciones periódicas del rubro de capacitación y organización política, siempre con la obligación de los partidos políticos de comprobar los gastos.

Otro cambio es que el financiamiento estatal debe cubrir no solo las elecciones presidenciales y de diputados, sino que también todos los procesos electorales.

A raíz de una consulta de la Diputada Maureen Ballesteros Vargas, Presidenta de la Comisión Especial de Reformas Electorales del Congreso durante el 2008, el Tribunal Supremo de Elecciones interpretó el artículo 96 de la Constitución Política, en cuanto a los gastos susceptibles de ser cubiertos por el aporte estatal a los partidos políticos.

En su resolución N° 2887-E8-2008, del 26 de agosto de 2008, el TSE señaló que la participación ciudadana en los procesos de elección municipales forma parte de los derechos políticos fundamentales, incluyendo por supuesto la garantía de participación a través de los partidos políticos, establecida en la Constitución Política.

Es de especial interés destacar que el Tribunal señala que no es incompatible constitucionalmente el cubrir los procesos de elección municipales con el aporte estatal, siempre y cuando éstos no se contemplen dentro de los gastos electorales de los partidos a nivel nacional, o de la capacitación y organización política permanente de los mismos.

En estas circunstancias y de conformidad con esta interpretación constitucional, se disminuyó el aporte estatal destinado a los gastos de las campañas de la Presidencia y Vicepresidencia de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, y para gastos de capacitación y organización, y destinar del monto rebajado un monto para cubrir la participación partidaria en los procesos municipales, siempre y cuando el aporte total del Estado no sobrepase el 0.19%

El anterior Código Electoral permitía el pago de los gastos de todo el ciclo electoral, a partir de la declaratoria de las elecciones anteriores, con lo que los partidos políticos debían trabajar casi cuatro años auto-financiándose a la espera de lograr el acceso a la contribución estatal para saldar lo gastado.

del Producto Interno Bruto (PIB). En este sentido, se determinó fijar el aporte estatal para las elecciones municipales en un 0.03% del PIB, lo que en la práctica significa una redistribución más funcional de la contribución del Estado.

En materia de contribuciones privadas, se establece la figura de la cuenta bancaria única, bajo la inteligencia de que exista un único medio de ingreso de los fondos y aportes privados, con lo que se facilita su fiscalización. Si bien en la contribución estatal el control gira alrededor de la comprobación de los gastos, en el financiamiento privado interesa el origen lícito de las contribuciones. Se elimina el límite de

las contribuciones que puede una persona entregar a los partidos políticos, y únicamente se relaciona con su capacidad de ingresos, de forma tal que no podría aportar más de lo que pueda demostrar que tuvo como ingreso en el periodo fiscal anterior. Asimismo, se elimina el aporte de personas jurídicas, bajo el entendimiento que se trata del ejercicio de derechos de participación política, que por su naturaleza son derechos de ejercicio individual. Finalmente, se prohíbe la participación financiera de personas y empresas extranjeras, en el sentido de que la Constitución Política limita la participación en materia política a los nacionales.

Reciente publicación de la Fundación Konrad Adenauer

Campañas políticas exitosas 2.0

Para construir el Centro Político de América Central

Carmen Beatriz Fernández y Jorge Dell’Oro

Konrad Adenauer Stiftung

El Salvador: Elecciones legislativas y municipales se celebran con nueva legislación

• Introducción

De acuerdo con los resultados de las elecciones legislativas y municipales efectuadas en la República de El Salvador el domingo 11 de Marzo de 2012, en las que se eligió a 84 diputados a la Asamblea Legislativa y 262 gobiernos municipales, los grandes ganadores de la jornada, en términos de votos y cargos obtenidos, son los partidos Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y Gran Alianza por la Unidad Nacional (GAN). Los perdedores son los partidos FMLN y Concertación Nacional, así como el Partido de la Esperanza. Dada la correlación de fuerzas resultante de este proceso, al momento pareciera que la gobernabilidad de la Asamblea Legislativa que se instalará en mayo se complicará, pues tanto ARENA como FMLN tropezarán con dificultades para lograr la mayoría (43 votos) que se requiere para aprobar leyes ordinarias y tomar otras decisiones.¹

Estas elecciones tuvieron algunos elementos novedosos. El primero es el empleo de un nuevo método de elección y asignación de diputaciones, que permitió al votante elegir mediante voto preferencial a candidatos específicos entre las listas propuestas por los partidos políticos, u otorgar su voto a la lista en su conjunto. Por otra parte, por primera vez se postularon candidaturas independientes.² Además, esta fue la primera vez, desde la década de los años 80, que no se presentaron las dos organizaciones más antiguas del sistema partidario salvadoreño (El histórico partido Demócrata Cristiano, PDC, fundado en 1960, y el partido de Conciliación

Nacional, PCN). Ambos fueron sustituidos por dos nuevas organizaciones (el Partido de la Esperanza, PES, y Concertación Nacional, CN) conformados por el mismo liderazgo del PDC y PCN, respectivamente. Finalmente, esta fue la primera vez que se sometió al escrutinio popular el partido Gran Alianza por la Unidad Nacional (GAN), que se conformó en el 2010 como resultado de una escisión del partido ARENA.

Como ya se indicó, se considera que ARENA y GAN son los que obtuvieron mayores ventajas en este proceso electoral. ARENA obtuvo 33 diputaciones, recuperando no solo los 12 diputados que se habían trasladado a GAN sino que conquistando uno más que en 2009. Adicionalmente logró la reelección de la alcaldía de San Salvador, con dos tercios de los votos, y ganó las alcaldías de otras 8 cabeceras departamentales -de un total de catorce-. Según resultados preliminares al 20 de marzo, ARENA controlaba 116 alcaldías de 255 en las que ya se efectuaron los escrutinios finales. Por su parte, GAN se consolidó como la tercera fuerza política en la Asamblea Legislativa, al obtener 11 curules, mientras que a nivel municipal solo logró 16 alcaldías. En cambio, el FMLN descendió de 35 curules obtenidas en 2009 a 31. En el ámbito municipal también descendió de 94 a 85 alcaldías. Los dos partidos tradicionales también retrocedieron: 1) El CN (PCN) pasó de 10 diputados a 6, y de 33 alcaldías a 23. 2) el PES (PDC) de 5 a 1 diputado, y de 11 a 4 alcaldías.

La participación fue del 55% del padrón electoral; es importante tomar en cuenta que dicho padrón no ha sido sometido a

El empleo de un nuevo método de elección y asignación de diputaciones, permitió al votante elegir mediante voto preferencial a candidatos específicos entre las listas propuestas por los partidos políticos, u otorgar su voto a la lista en su conjunto.

(1) De conformidad con su ubicación en el cuadrante ideológico, los partidos de derecha tendrían una holgada mayoría (ARENA 33, GAN 11, CN 6, PES 1 y CN/PES 1). Sin embargo, dada las diferencias y pugna de intereses entre ARENA y GAN, a lo que se suma que en la actual legislatura ésta se ha alineado más bien con el gubernamental FMLN y su aliado CD, todo indica que tales partidos tropezaran con dificultades para hacer valer su aparente mayoría.

(2) Ver más adelante la sección "El nuevo método de elección".

El Salvador: Diputados por partidos políticos al 11.03.12

	Partido	Diputados electos en 2009	Diputados actuales	Diputados electos en 2012 *
1	FMLN	35	35	31
2	ARENA	32	18	33
3	GANA	No participó	16	11
4	Concertación Nacional (CN)	11 (PCN)	10	6
5	Partido de la Esperanza (PES)	5 (PDC)	2	1
6	Cambio Democrático (CD)	1	1	1
7	Partido Nacional Liberal (PNL)	No participó	No participó	0
8	Partido Popular (PP)	No participó	No participó	0
9	Fraternidad Patriótica (FPS)	No participó	No participó	0

Fuente: Diputados electos en 2009 con datos de INCEP y ASIES; Diputados actuales con datos del sitio web de la Asamblea Legislativa; Diputados electos en 2012 con datos del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador.

* En el Departamento de Chalatenango la coalición PES-CN obtuvo un diputado.

un proceso adecuado de depuración y actualización, algo que resulta relevante en una población con un flujo constante de migración hacia y desde Estados Unidos.³

• El nuevo método de elección

El 29 de julio de 2010, la Sala de lo Constitucional, del órgano judicial de El Salvador, emitió una sentencia que obligó a modificar el sistema electoral salvadoreño, al declarar inconstitucionales varios artículos del Código Electoral que otorgaban a los partidos políticos el derecho exclusivo de nominar candidatos a cargos de elección popular. De esa cuenta, abrió la puerta para la postulación de candidaturas independientes en las elecciones legislativas y municipales de 2012.⁴

Además, en el caso de los candidatos propuestos por los partidos políticos, la sentencia prohibió el formato de listas cerradas y bloqueadas utilizado en elecciones anteriores, por considerar que

se limitaba la plena capacidad de opción del votante, según lo establecido en el artículo 78 de la Constitución; imponiendo un formato distinto. Como resultado, la papeleta de candidatos a diputados se organizó en columnas, cada una de las cuales correspondió a un partido político. A lo largo de cada columna se ubicaron los nombres y fotografías de los candidatos propuestos por el partido. De esa cuenta, el votante tuvo la posibilidad de marcar la bandera del partido, otorgando su voto al listado propuesto por el mismo, o marcar una o más casillas individuales, otorgando su voto preferencial a candidatos específicos.⁵

El nuevo método de elección implicó la necesidad de realizar un doble escrutinio. Primero se contabilizó el número de votos que obtuvo cada partido para determinar el número de curules que le correspondían.⁶ El segundo escrutinio consistió en contabilizar los votos otorgados a los candidatos en particular, para determinar el orden de preferencia

El nuevo método de elección tuvo poca incidencia en la conformación de la Asamblea Legislativa, dado que el orden preferencial definido por quienes marcaron las papeletas por candidatos coincidió en la mayoría de casos con el orden en que los partidos los ubicaron en las listas.

(3) Según información de La Prensa Gráfica, el padrón está conformado por 5.5 millones de ciudadanos, aunque las proyecciones del último censo estiman que la población mayor de 18 años residente actualmente en el país sería de 3.8 millones. La Prensa Gráfica, Especial de Elecciones 2012 Alcaldes y Diputados. Consultado en <http://especiales.laprensagrafica.com/2012/elecciones/03/10/casi-la-mitad-se-ausentara/> el 11.03.2011

(4) Quizás por ser la primera vez que se permitía, esta posibilidad no tuvo ninguna trascendencia. Solo se presentaron 5 candidatos independientes, y ninguno obtuvo más del 0.1 % de la votación.

(5) Según una encuesta realizada por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana (UCA), durante la primera y segunda semanas de febrero, el 73% de los salvadoreños decían tener poca o ninguna información sobre la nueva forma de votar. No obstante, 41% afirmaban que marcarían sobre la fotografía de los candidatos, y no sobre la bandera del partido, frente a un 39% que afirmaba que marcaría la bandera del partido y no la foto.

(6) Esto se determina dividiendo el total de votos emitidos en cada departamento, dentro del número de diputados correspondiente al mismo, para obtener el cociente electoral. A cada partido se le asigna un número de curules igual al producto de la división del total de votos que obtuvo dentro del cociente. Si después de esta operación quedan curules sin asignar, éstas se otorgan a cada partido de acuerdo al tamaño de los residuos surgidos de la división, en orden descendente.

para la asignación de las curules obtenidas por cada partido. A pesar de la complejidad del doble escrutinio, a las 23:00 hrs, ya se conocían los resultados legislativos de más del 60% de las juntas receptoras de votos (JRV) lo que permitió observar tendencias y determinar con certeza los resultados finales.

Un análisis preliminar indica que el nuevo método de elección tuvo poca incidencia en la conformación de la Asamblea Legislativa, dado que el orden preferencial definido por quienes marcaron las papeletas por candidatos coincidió en la mayoría de casos con el orden en que los partidos los ubicaron en las listas.

• El nuevo esquema partidario

El sistema de partidos salvadoreño, configurado en 1992 a partir del fin del conflicto armado, ha estado dominado por los partidos Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), en tomo a los cuales

se ha ubicado un conjunto de partidos de menor peso político. A partir de las elecciones parlamentarias de 2009, este sistema ha experimentado un proceso de transformaciones leves, que podrían consolidarse con los resultados de estas elecciones.

En abril de 2011 la sala constitucional declaró inconstitucional un decreto legislativo emitido en 2005, por medio del cual se permitió a los partidos Demócrata Cristiano y Conciliación Nacional, que en la elección presidencial de 2004 no pasaron el umbral electoral que la legislación salvadoreña exige a los partidos políticos para conservar su vigencia legal, reinscribirse mediante un procedimiento expedito.⁷ A pesar que ambos partidos fueron cancelados, sus dirigentes inscribieron nuevos partidos con símbolos y nombres similares. Los dirigentes del PDC conformaron el Partido de la Esperanza (PES), y los del PCN el partido Concertación Nacional (CN). En las elecciones de 2009 el PDC obtuvo 5 curules, pero actualmente cuenta con 2

El sistema de partidos salvadoreño, configurado en 1992 a partir del fin del conflicto armado, ha estado dominado por los partidos Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). A partir de las elecciones parlamentarias de 2009, este sistema ha experimentado un proceso de transformaciones leves, que podrían consolidarse con los resultados de estas elecciones.



Foto: INCEP

Tribunal Supremo Electoral en conferencia de prensa, durante las elecciones legislativas y municipales.

(7) Labrador Aragón, Gabriel & Arauz, Sergio (2011) Corte Suprema sentencia a muerte al PDC y PCN. El Faro. [Artículo en línea] Consultado el día 18 de junio de 2011 de la World Wide Web: <http://www.elfaro.net/es/201104/noticias/4015/>

(8) En el seno del PES participó, postulando candidatas a diputado, la organización Juventudes Socialdemócratas de El Salvador. Dicha organización está conformada por jóvenes provenientes del partido Cambio Democrático (CD), y se separó de dicho partido en 2011.

diputados. El PCN, por su parte, inició la actual legislatura con 11 diputados, contando actualmente con 10. La encuesta de IUDOP indicaba que el CN tenía un 3.5% de intención de voto para diputados, y 5.3 para alcaldes. El PES tenía 1.3% de intención de voto para diputados, y 1.8 para alcaldes. Estos datos indican porcentajes a nivel nacional, y no necesariamente se relacionan con los resultados electorales en términos de obtención de curules y alcaldías.⁸ Los resultados del 11 de marzo confirmaron estas tendencias, pues mientras el CN obtuvo 6 diputados, el PES sólo logró uno en San Salvador. Adicionalmente, una coalición entre ambos logró obtener una curul en el departamento de Chalatenango.

La participación de GANA reconfiguró el sistema partidario de El Salvador. Mientras que ARENA y FMLN permanecen como los dos partidos dominantes, GANA desplazó a los partidos marginales, consolidándose como la tercera fuerza en la Asamblea Legislativa. Dado que los actuales diputados de este partido provienen de ARENA, PCN y PES, puede considerarse que está ubicado a la

derecha del espectro ideológico. No obstante, su comportamiento durante la actual legislatura evidencia un carácter pragmático, en tanto ha apoyado iniciativas del FMLN y enfrentado a ARENA con respecto a temas puntuales. Esto lleva a suponer que GANA será una bisagra entre los dos partidos dominantes, convirtiéndose en un actor clave en la búsqueda de acuerdos y la aprobación de iniciativas de ley.

• Datos del proceso electoral

El proceso electoral contó con la participación de 9 partidos. Se eligieron 84 diputados propietarios, 84 diputados suplentes, y 262 concejos municipales. Se conformaron 55 coaliciones para competir en las elecciones municipales, y 3 coaliciones para competir en elecciones legislativas. De estas últimas, únicamente la coalición PES-CN logró una diputación, en el departamento de Chalatenango.

La organización del proceso estuvo a cargo del Tribunal Supremo Electoral, conformado por 5 magistrados propietarios e igual número de suplentes, electos por la Asamblea Legislativa, tres

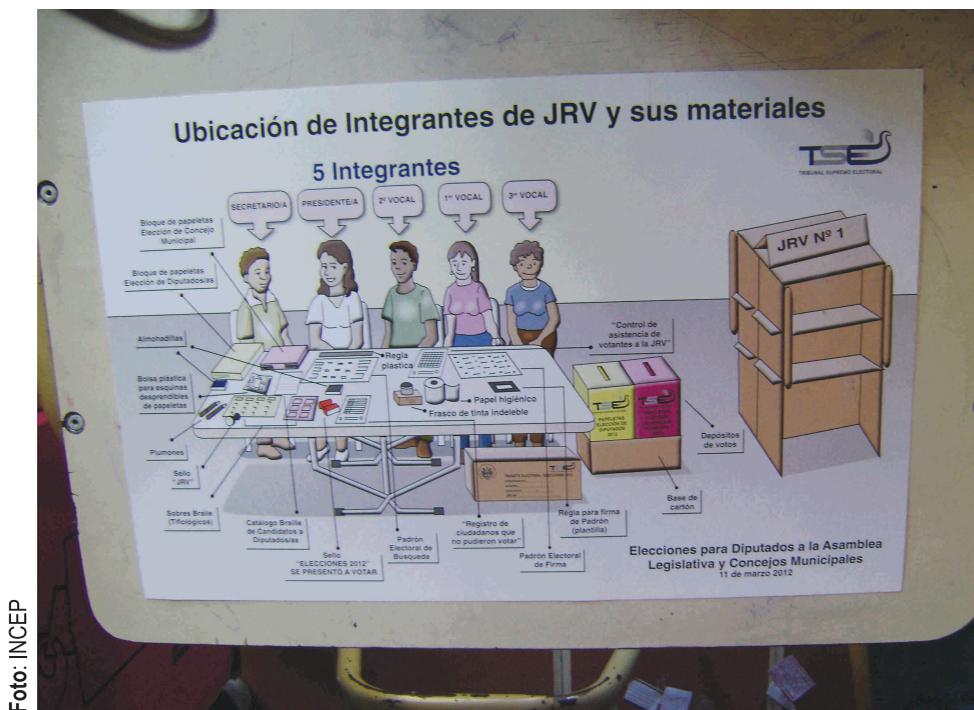


Foto: INCEP

Lámina con información sobre la conformación de las juntas receptoras de votos.

de una terna propuesta por los partidos políticos que obtuvieron la mayor cantidad de votos en la última elección presidencial, y dos de una terna propuesta por la Corte Suprema de Justicia, con sus respectivos suplentes.

Para el evento electoral se conformaron 14 juntas electorales departamentales (JED), 262 juntas electorales municipales (JEM) y 10,708 juntas receptoras de votos (JRV). Las elecciones fueron suspendidas en los municipios de San Miguel Tepezontes, La

Paz, y San Lorenzo, Ahuachapán, debido a acusaciones de que personas que no residen en dichos municipios fueron acarreadas para votar en los mismos.

En 185 municipios (de 262) de 9 de los 14 departamentos del país se practicó la modalidad del “voto residencial”, cuyo propósito fue acercar las urnas a los electores, quienes pudieron acudir a juntas receptoras de votos cercanas a su lugar de residencia.

El Salvador: Diputados por partido y departamento electos el 11.03.12

	Departamento	Diputados por departamento	ARENA	FMLN	GANA	CN	CD	PES	PES-CN
1	San Salvador	24	11	9	2	0	1	1	
2	La Libertad	10	5	4	1				
3	Santa Ana	7	3	2	1	1			
4	San Miguel	6	2	3	1				
5	Sonsonate	6	2	2	1	1			
6	Usulután	5	2	2		1			
7	La Paz	4	1	2	1				
8	Ahuachapán	4	1	1	1	1			
9	La Unión	3	1	1	1				
10	Chalatenango	3	1	1					
11	Cuscatlán	3	1	1		1			1
12	Morazán	3	1	1	1				
13	San Vicente	3	1	1		1			
14	Cabañas	3	1	1	1				
	Total	84	33	31	11	6	1	1	1

Fuente: Tribunal Supremo Electoral de El Salvador.

Reforma electoral en Guatemala: Convergencias y visiones contrapuestas.

• Antecedentes

En Guatemala, a pocos meses de haber concluido el proceso electoral de 2011, existe un amplio parecer convergente entre diversos actores acerca de la necesidad de introducir cambios en el sistema electoral y en el sistema de partidos políticos, en particular mediante reformas a la Ley Electoral y de Partidos

Políticos (LEPP). Dicha ley, vigente desde enero de 1986 (decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente), es el marco legal que ha normado la democracia electoral guatemalteca desde su origen. La misma ha sufrido moderadas modificaciones a lo largo de los últimos 27 años. Su origen se encuentra en las leyes políticas emitidas por el Consejo de Estado, en marzo de

Guatemala: Estimaciones de gasto de campaña y financiamiento público que recibirán los principales partidos políticos que participaron en las elecciones generales de 2011

	Partido Político	Financiamiento público en quetzales (Q.)	Estimación del gasto de campaña en quetzales (Q.)	Estimación del porcentaje de financiamiento privado
1	Patriota (PP)	24,991,734.70	215,012,057.40	88.4
2	Libertad Democrática Renovada (LIDER)	15,705,922.60	141,451,024.40	88.9
3	Coalición de Unidad Nacional de la Esperanza y Gran Alianza Nacional (UNE-GANA)	15,613,803.00	83,883,814.00	81.4
4	Compromiso, Renovación y Orden (CREO)	11,506,785.90	36,722,931.00	68.7
5	Unión del Cambio Nacional (UCN)	6,519,878.08	11,251,633.40	42.05
6	Coalición de Visión con Valores y Encuentro por Guatemala (VIVA-EG)	5,397,405.16	20,383,189.40	73.5
7	Coalición de Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y Winak (FRENTE AMPLIO)	2,230,248.36	18,161,014.20	87.7
8	Avanzada Nacional (PAN)	2,120,471.20	21,815,283.00	90.3
9	Frente Republicano Guatemalteco (FRG)	1,870,309.40	1,504,035.40	0.0
10	UNIONISTA	1,837,481.04	22,188,647.60	91.7

Fuente: : Elaboración UAP/INCEP con datos del estudio “¿Cuánto costó la campaña electoral? Análisis del gasto y la rendición de cuentas de los partidos políticos en el proceso electoral 2011”, Acción Ciudadana (2011).

NOTA: Según lo previsto en el artículo 21 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, los partidos que participan en las elecciones generales tienen derecho a financiamiento público si obtienen no menos del 5% de los votos válidos o por lo menos una diputación al Congreso de la República. Tal financiamiento es equivalente en quetzales a dos dólares de los Estados Unidos de América por voto legalmente emitido a su favor. El cálculo se hace de acuerdo a la mayor cantidad de votos recibidos, ya sea en la elección presidencial (primera vuelta) o en la del listado nacional de candidatos a diputados al Congreso. El pago se hará en cuatro cuotas anuales, a partir de julio de 2012. En el caso de las tres coaliciones que participaron en esta ocasión, el financiamiento se distribuirá según lo acordado en el pacto de coalición. Este financiamiento público se conoce comúnmente como “deuda política”.

1983, durante el gobierno de facto de Efraín Ríos Montt.

El primer intento de introducir reformas más integrales al régimen electoral se dio como resultado de los Acuerdos de Paz firmados en 1996. De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, en 1997 se instaló la Comisión de Reforma Electoral (CRE), con la participación del Tribunal Supremo Electoral (TSE), los partidos políticos y la sociedad civil organizada. Dicha Comisión elaboró una propuesta de reforma que fue presentada al Congreso en 1998. A partir de entonces se inició un proceso de debate y discusión que duró hasta 2004, cuando mediante el decreto 10-04 se introdujeron 152 reformas a la LEPP, llamadas “de primera generación”. En 2006 se corrigieron algunas incongruencias de la nueva legislación, en lo que se llamó las “reformas de armonización”. Este marco normativo reformado se aplicó a las elecciones generales de 2007 y 2011. No obstante, temas de relevancia como la democratización interna de los partidos políticos, la transparencia del financiamiento partidario, la racionalización del número de diputados y la transparencia del padrón electoral aún permanecen pendientes de ser abordados a profundidad.⁹

Actualmente, el sistema de partidos políticos guatemalteco es el más fragmentado de la región. Al inicio del proceso electoral, en mayo de 2011, existían en Guatemala 27 partidos políticos inscritos, de los cuales únicamente 18 participaron en dicho proceso. De éstos, únicamente 11 compitieron en la elección presidencial, y 16 alcanzaron curules en el Congreso. Dos partidos no superaron el umbral electoral ni lograron representación en el Congreso de la República, por lo que serán cancelados por el TSE, de acuerdo con la ley.

No obstante, incluso los partidos con mejores resultados electorales carecen de organización territorial en más de la mitad de los municipios de Guatemala. La implantación territorial de los partidos políticos guatemaltecos es sumamente reducida; en la mayoría de casos apenas cumplen con los requisitos mínimos para mantener su vigencia.¹⁰

Además, los partidos políticos de Guatemala son excesivamente dependientes del financiamiento privado. Los datos del estudio “¿Cuánto costó la campaña electoral? Análisis del gasto y la rendición de cuentas de los partidos políticos en el proceso electoral 2011”, elaborado por la entidad Acción Ciudadana, evidenciarían que el financiamiento público, otorgado al final del proceso electoral a los partidos políticos en función del número de votos obtenidos en las elecciones, en la mayoría de casos constituiría un porcentaje mínimo del gasto total que habrían hecho durante la campaña, según las estimaciones de tal estudio.

Además, la mayoría de partidos habrían superado el monto máximo de gasto de campaña permitido por la ley. El mismo se estableció en función del número de ciudadanos empadronados el 31 de diciembre del año anterior a las elecciones; para el proceso electoral de 2011 fue de un poco más de 48 millones de quetzales (Q48,521,029.24, aproximadamente US\$6,356,255).

Este último dato, junto con el hecho de que varias decisiones del TSE relacionadas con la inscripción de candidatos y las sanciones impuestas a varios partidos políticos fueron impugnadas ante la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad, evidencia que el órgano electoral carece de los medios legales y la autoridad para hacer cumplir la normativa electoral de manera satisfactoria.

Actualmente, el sistema de partidos políticos guatemalteco es el más fragmentado de la región. En mayo de 2011 existían en Guatemala 27 partidos inscritos, de los cuales únicamente 18 participaron en el proceso electoral. Once compitieron en la elección presidencial, y 16 alcanzaron curules en el Congreso.

(9) Blanco, Ligia: Reformas electorales: un callejón sin salida. Publicado en Plaza Pública el 26.02.2012. Consultado en <http://plazapublica.com.gt/content/reformas-electorales-un-callejon-sin-salida>

(10) Según la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el mínimo requerido de afiliados para la vigencia legal de un partido político es del 0.3% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral vigente en las últimas elecciones generales. Al momento de la convocatoria a elecciones, ese mínimo era de 17,068. Además, deben tener organización legal vigente en 12 departamentos (de 22) y 50 municipios (de 334).

Del conjunto de organizaciones académicas y sociales que han manifestado públicamente un interés en participar en el proceso de reformas a la ley electoral, se han identificado tres instancias de mayor relevancia. Estos son el Consorcio ASIES-URL-USAC, la Convergencia Nacional para la Reforma Política (CONAREP), y el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF).

• Las propuestas y los proponentes

Actualmente, las propuestas de reformas a la LEPP son promovidas por tres tipos distintos de actores: diputados al Congreso de la República, cuyas iniciativas no necesariamente cuentan con el apoyo total de sus respectivos partidos; el Tribunal Supremo Electoral, que tiene iniciativa de Ley en el ámbito electoral, de conformidad con la Constitución; e instituciones académicas y organizaciones sociales, que llevan a cabo procesos de incidencia política para impulsar iniciativas propias, o cumplen una función de asesoría y acompañamiento de iniciativas existentes.

Dos iniciativas de ley, promovidas por diputados al Congreso de la República, cuentan con dictamen favorable de la Comisión Específica de Asuntos Electorales. La primera es la iniciativa 3826, que busca el fortalecimiento de los partidos políticos y del TSE, aprobada por dicha comisión en enero de 2009. La segunda es la iniciativa 4088, propuesta por la diputada Delia Back en agosto de 2009, apoyada por organizaciones de la sociedad civil, particularmente aquellas cuya agenda se centra en la promoción de la participación de grupos sub representados, como mujeres, jóvenes e indígenas. Adicionalmente, también cuenta con dictamen favorable de dicha Comisión la iniciativa 4290, presentada en abril de 2011 por el Tribunal Supremo Electoral. La misma aborda temas que fueron objeto de debate durante los períodos preelectoral y electoral de 2011.

Del conjunto de organizaciones académicas y sociales que han manifestado públicamente un interés en participar en el proceso de reformas a la ley electoral, se han identificado tres instancias de mayor relevancia. Estos son el Consorcio ASIES-URL-USAC, la Convergencia Nacional para la Reforma Política (CONAREP), y el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF).

El Consorcio agrupa a la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), prominente tanque de pensamiento; la Universidad de San

Carlos de Guatemala (USAC), estatal; y la Universidad Rafael Landívar (URL), universidad privada encomendada a la Compañía de Jesús. El Consorcio ha mantenido acercamientos con el TSE y la Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República, cumpliendo una función de acompañamiento y asesoría en materia del diseño de los sistemas electoral y de partidos políticos.

Por otro lado, la CONAREP es una red de organizaciones sociales e instituciones académicas que se funda a partir de otra red similar, "Mirador Electoral" (ver recuadro), existente desde 2003 y dedicada a la observación de los distintos procesos electorales que se han llevado a cabo desde esa fecha. Derivado de la observación electoral desarrollada en 2011, Mirador Electoral determinó que es necesario entablar un debate amplio para proponer reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. De esta cuenta se conformó la Convergencia Nacional para la Reforma Política (CONAREP), que incluye a las organizaciones que llevaron a cabo su labor de observación en el seno de Mirador Electoral, además de otras de carácter académico, político y social, con experiencia e interés en el tema.

El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), entidad que agrupa a la mayoría de cámaras empresariales de Guatemala, es una de las organizaciones de mayor incidencia política en el país, y ha participado como observador en la mayoría de procesos electorales llevados a cabo de 1985 a la fecha. Actualmente trabaja en una serie de propuestas para presentar a la opinión pública, la sociedad civil organizada y al Congreso de la República.

Aunque las propuestas tienen diversos orígenes, abordan temas similares, entre los que se encuentra el fortalecimiento del sistema de partidos políticos, el financiamiento de partidos y campañas y su fiscalización, así como el fortalecimiento del TSE como ente rector del sistema electoral.

MIRADOR ELECTORAL

Durante el proceso electoral 2011 estuvo conformado por:

- Acción Ciudadana (AC)
- Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP)
- Asociación DOSES
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
- Red Nacional de Organizaciones de Jóvenes Mayas (RENOJ)
- Más Mujeres, Mejor Política (acompañante)

Mirador Electoral observó y analizó los niveles de inclusión étnica, etaria y de género en las listas de candidatos; la calidad de las propuestas programáticas; el cumplimiento de la normativa electoral en materia de financiamiento, gasto y rendición de cuentas; la cobertura que los medios de comunicación hicieron de partidos y candidatos; el desempeño de los órganos electorales y la organización del evento electoral, entre otros.

EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLITICOS

• La respuesta a la fragmentación
Los ponentes de la iniciativa 3826 entienden que se debe garantizar “diversidad de partidos pero sin llegar a un multipartidismo exacerbado”. Entre las medidas que contempla la iniciativa está el aumento del mínimo de afiliados requeridos para la vigencia legal de un partido político, del 0.3% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, al 0.4% del mismo. Este criterio es apoyado por CACIF (que de hecho propone un aumento a 0.5%), CONAREP y el Consorcio. Estos dos proponen además eliminar la opción que actualmente tienen los partidos políticos de mantener su vigencia legal, aunque no superen el umbral electoral, al obtener una representación ante el Congreso de la República. Este planteamiento, aunque favorece el desarrollo de partidos más fuertes y permanentes, presenta la dificultad de que favorecería la existencia de algunos diputados sin partido. CONAREP y CACIF también proponen aumentar los mínimos de organización territorial requeridos para que un partido tenga vigencia legal. Actualmente se requiere contar con organización partidaria vigente en 12 departamentos y 50 municipios. CONAREP propone que el partido deba tener organización en la mitad más uno de los municipios de cada departamento para tener organización legal en dicho departamento; el CACIF coincide en este

punto, pero aumenta la cantidad de departamentos a organizar a 16, y el mínimo de municipios a 100.

La iniciativa 3826 contempla también la reducción de seis a tres meses del período de suspensión temporal de los partidos que no cumplen con la normativa electoral, siempre y cuando presenten pruebas de descargo durante dicho período; y la reducción de seis a tres meses del período que los partidos permanecen vigentes, previo a su suspensión definitiva, en caso de no superar el umbral electoral (actualmente fijado en 5% de los votos válidos para presidente, excepto que obtengan una diputación).¹¹ Por otro lado, la iniciativa 4290 aumenta la dificultad para la inscripción de partidos políticos nuevos, al acortar el plazo con el que cuentan para realizar su primera asamblea, luego de su inscripción; adicionalmente facilita la cancelación o suspensión de partidos existentes, al acortar el plazo de audiencia en dichos casos.

Las iniciativas 3826 y 4290 proponen obligar a que el trámite de renuncia a un partido político (requerido para la afiliación a otro) se haga de manera personal, prohibiendo que el mismo se haga por interpósita persona. Esta medida es relevante si se toma en cuenta lo fluido y volátil del sistema partidario guatemalteco. La iniciativa del TSE también propone que los partidos incrementen cuatrienalmente (después

De aprobarse la iniciativa 4088, las listas de candidatos estarían integradas por indígenas y mestizos en cantidades proporcionales a la conformación étnica de cada distrito electoral; además, hombres y mujeres se alternarían en el orden de postulación.

(11) Durante dicho período, los partidos pueden presentar pruebas de que han “corregido” las causales de suspensión. En el caso de la no superación del umbral electoral por parte de diversos partidos, de 1986 no se ha dado el caso de que algún partido presente pruebas de ese tipo.

de cada elección) en un veinte por ciento el número de municipios en los que están organizados. Por otro lado, el CACIF propone que las afiliaciones de los miembros de un partido se renueven cada dos años para permanecer vigentes. Este planteamiento podría facilitar la volatilidad del sistema, en tanto un ciudadano tendría mayores facilidades para cambiar de partido al finalizar el período de dos años. No obstante, incentivaría a los partidos políticos a mantener sus bases activas, para retener a los afiliados. CACIF también propone un incremento de 5% de afiliados en todos los municipios en donde un partido tiene organización, como condición para preservar su vigencia legal. El Consorcio, el CACIF, y la CONAREP se oponen a que los partidos puedan conservar su vigencia legal sin participar en elecciones; el Consorcio y la CONAREP proponen que el partido que no participe en una elección sea cancelado, mientras que el CACIF propone que se cancele al no participar en dos elecciones consecutivas.

- La propuesta de paridad

La iniciativa 4088, que desde el 22 de abril de 2010 cuenta con dictamen favorable de la Comisión Específica de Asuntos Electorales, únicamente modificaría el artículo número 212 ('De la postulación e inscripción de candidatos') de la LEPP, estableciendo criterios de representación étnica y de género en la conformación de las listas de candidatos. De aprobarse esta iniciativa, dichas listas estarían integradas por indígenas y mestizos en cantidades proporcionales a la conformación étnica de cada distrito electoral; además, hombres y mujeres se alternarían en el orden de postulación. De esta manera se busca que la conformación de las corporaciones municipales y el Congreso de la República guardé semejanza con las características demográficas de la población a la que representan y sirven. Esta iniciativa es además apoyada en su totalidad por la CONAREP, en cuyo seno participan las agrupaciones Más Mujeres, Mejor Política, y el Grupo 212, organización que aglutina a organizaciones indígenas y de mujeres que promueven la participación política de estos dos grupos.

La iniciativa del TSE coincide con la iniciativa 4088 en cuanto a establecer la alternancia de hombres y mujeres en las listas de candidatos, pero además obliga a incorporar un 10% de jóvenes. No especifica la edad a la cual un ciudadano deja de considerarse 'joven', ni especifica si dicho porcentaje es un mínimo, un máximo o un número fijo.

- La organización interna y la cohesión

Las dos propuestas provenientes de la CONAREP y el Consorcio coinciden en la necesidad de democratizar los procesos internos de los partidos políticos, particularmente en dos ámbitos: la integración de sus órganos, y la postulación de candidatos a cargos de elección popular. En este sentido, ambos proponen la integración proporcional de sus órganos. Esta propuesta es contraria a lo que promueve la iniciativa 3826, que reduce el número de miembros de los comités ejecutivos nacional, departamental y municipal, lo cual dificulta la integración proporcional de dichos órganos, reduciendo la posibilidad de participación de las minorías.

En cuanto a la postulación de candidatos, ambos coinciden en eliminar la posibilidad, actualmente permitida por la LEPP, de que los partidos que tengan el mínimo de organización territorial requerido por ley, puedan postular candidatos a cargos de elección popular en todos los distritos y circunscripciones del país. La CONAREP propone que los partidos políticos únicamente puedan postular candidatos en los distritos en los que tienen organización partidaria legal, mientras que el Consorcio propone que, adicionalmente, por cada cuatro organizaciones partidarias vigentes a nivel municipal, el partido pueda postular un candidato en una circunscripción donde carece de tal organización; esto sería un incentivo para que los partidos hagan crecer su organización territorial. La CONAREP propone también la creación de partidos distritales, con capacidad para postular candidatos a diputados distritales y candidatos a integrar las corporaciones municipales. Esto llenaría el vacío que dejarían los

Las dos propuestas provenientes de la CONAREP y el Consorcio coinciden en la necesidad de democratizar los procesos internos de los partidos políticos, particularmente en dos ámbitos: la integración de sus órganos, y la postulación de candidatos a cargos de elección popular. En este sentido, ambos proponen la integración proporcional de sus órganos.

partidos nacionales, si no se les permite postular candidatos en lugares donde no tengan organización legal.

Adicionalmente, tanto el Consorcio como la CONAREP proponen el fortalecimiento de los procesos de formación política a lo interno de los partidos. El Consorcio propone que a la estructura permanente de los partidos políticos se sume un órgano especializado de formación. Ambas instancias proponen que los partidos reciban financiamiento público específico para formación política. La iniciativa 3826 difiere de las propuestas mencionadas en tanto asigna al TSE las funciones de formación política, mediante la creación del Instituto Multipartidario de Estudios Políticos (IMEP), órgano que contribuiría a fortalecer el sistema de partidos políticos mediante la implementación de programas de capacitación política. El IMEP sería dirigido por un consejo conformado por los magistrados del Tribunal y los secretarios generales de los partidos políticos vigentes.

EL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO

- Incremento del financiamiento público
Con respecto al financiamiento partidario, la iniciativa 3826 contempla un aumento del financiamiento público de los partidos

políticos (conocido como 'deuda política'), de \$2 por voto válido obtenido en la última elección, a \$3 otorgados bajo los mismos criterios. Este punto es respaldado por la propuesta del Consorcio, que adicionalmente propone la creación de un fondo común de US\$1 por cada voto válido en las elecciones presidenciales. El mismo se distribuirá en partes iguales a los partidos políticos que participaron en las elecciones nacionales y superaron el umbral electoral. Este se emplearía exclusivamente en la formación y organización de los partidos. La propuesta de que la ley defina el destino de los fondos públicos otorgados a los partidos, y que se ponga especial énfasis en organización y formación, es apoyada también por la CONAREP.

La iniciativa 4290, del TSE, es más explícita en este sentido y obligaría a los comités ejecutivos nacionales, receptores de la deuda política a descentralizar los fondos derivados de la misma, de acuerdo a proporciones y porcentajes establecidos en la ley. La propuesta de la CONAREP establece que el monto del financiamiento público ordinario se calcule y otorgue de manera anual, tomando como base el número de afiliados nuevos, mediante un mecanismo que incentive la apertura de nuevas filiales en territorios no organizados por cada partido.

Adicionalmente, tanto el Consorcio como la CONAREP proponen el fortalecimiento de los procesos de formación política a lo interno de los partidos.



Foto: Kenneth Cruz

Ciudadanos votando.

La pertinencia, alcance, y calidad de las reformas dependerá de la capacidad de los distintos actores políticos de llegar a acuerdos sobre temas fundamentales, y del compromiso de los partidos políticos representados en el Congreso de la República con la necesidad de cambiar las reglas de la competencia de la cual participan.

Adicionalmente propone asignar un rubro de financiamiento único (“capital semilla”), para los partidos políticos nuevos, dedicado exclusivamente a fortalecer la estructura partidaria inicial, y un rubro de financiamiento extraordinario, para uso en campaña electoral, cuyo monto se definiría en proporción al número de afiliados de cada partido.

- **Control del gasto y fiscalización**

La iniciativa 3826 propone aumentar el monto máximo de gasto para la campaña electoral, de \$1 por ciudadano empadronado a la fecha de convocatoria, a \$2.00 bajo los mismos criterios. En este sentido, la propuesta aumenta el financiamiento público en una tercera parte, pero duplica el monto máximo que los partidos tienen autorizado gastar. Mientras que la propuesta de CONAREP se centra en disminuir la proporción del financiamiento partidario proveniente de fuentes privadas, aumentando el financiamiento público, la iniciativa 3826 aumenta las posibilidades de que los partidos reciban financiamiento privado.

En materia de control y fiscalización del financiamiento y el gasto de los partidos políticos, tanto la iniciativa 3826 como la 4290 proponen medidas para fortalecer el papel fiscalizador del TSE, planteando que instituciones como la Contraloría General de Cuentas (CGC), la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), la Intendencia de Verificación Especial (IVE), el Banco de Guatemala (BANGUAT) y el Ministerio Público (MP), colaboren con el Tribunal en materia de control y fiscalización. La iniciativa del TSE también endurece las sanciones a los infractores de las normas electorales y partidarias.

UN ÓRGANO ELECTORAL MÁS FUERTE Y AUTÓNOMO

- **Un Tribunal Electoral efectivamente supremo**

Un punto novedoso es que la iniciativa 3826 propone fortalecer la capacidad del TSE de administrar eficazmente el proceso electoral, en particular para dirimir conflictos electorales, al establecer que las acciones de amparo en contra de

decisiones de dicho Tribunal sólo pueden ser conocidas en única instancia por la Corte de Constitucionalidad (CC). De esta manera, el TSE sería efectivamente ‘supremo’ en materia electoral, pues sus resoluciones no podrían ser conocidas por la Corte Suprema de Justicia. La única función de la CC sería conocer aquellos casos en que existiera una posible violación de principios y preceptos constitucionales. En este sentido coincide la iniciativa 4290.

Sin embargo, ambas iniciativas difieren en cuanto al rol del Registro de Ciudadanos como fiscalizador de las actividades de los partidos. Mientras que la iniciativa 3826 reduce la capacidad del TSE de fiscalizar los procedimientos partidarios, al establecer que las asambleas nacionales pueden realizarse sin la presencia de un delegado del Registro de Ciudadanos, la iniciativa 4290 mantiene la obligatoriedad, y la extiende a las asambleas municipales y departamentales.

En cuanto a la capacidad del Tribunal Supremo Electoral de hacer que los partidos cumplan con la normativa electoral, la iniciativa 4290 propone una definición clara de los conceptos de proselitismo, propaganda electoral y propaganda electoral anticipada. Esto es relevante en tanto la ambigüedad de dichos términos facilita que los partidos desarrollen su campaña electoral antes de la fecha de convocatoria a elecciones, acción que está prohibida por la ley, y que generó controversia durante el período preelectoral último.

- **Reestructuración del TSE**

Dos propuestas, la de CACIF y la de CONAREP, coinciden en la necesidad de que las funciones jurisdiccionales del TSE no se vean afectadas por sus funciones administrativas y logísticas propias de un proceso electoral. En este sentido, el CACIF propone la creación de dos direcciones internas: La dirección general del TSE tendría a su cargo la gerencia administrativa de dicho tribunal y constituiría el enlace entre los magistrados y los órganos permanentes de la institución; y la dirección general del proceso electoral tendría a su cargo la

Foto: INCEP



Conteo de votos.

organización y gestión de dicho proceso. La propuesta de la CONAREP coincide en la separación de funciones, pero difiere en cuanto a que plantea la creación de un órgano nuevo, el Consejo Superior Electoral, que tendría a su cargo la organización y conducción del proceso electoral, dejando al Tribunal la función estrictamente jurisdiccional.

La CONAREP y el CACIF también proponen modificaciones a la manera en que se eligen los magistrados que forman el TSE. La CONAREP propone ampliar la comisión de postulación¹² para incluir al director de la Escuela de Ciencia Política de la USAC, y un representante de las facultades de ciencia política o ciencias sociales de las universidades privadas. La propuesta del CACIF no altera la conformación de la comisión de postulación, pero modifica el período de elección de los magistrados del TSE. Actualmente se eligen cinco magistrados titulares y cinco suplentes para un período de cinco años; la propuesta del CACIF es que el Tribunal se elija de manera gradual, con la elección de la mitad de los magistrados (dos suplentes y tres titulares, o viceversa) cada tres años.

LO QUE SIGUE

La Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República ha manifestado su interés en reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos en este año. En ese contexto, ha organizado un proceso de deliberación pública sobre la materia, consistente en la realización durante el mes de mayo de una serie de foros públicos, en los cuales participarán entidades de la sociedad civil organizada exponiendo sus puntos de vista y posiciones. Aunque los resultados de dicho proceso no serán vinculantes, tales foros constituyen un espacio de deliberación útil y necesario para escuchar la mayor cantidad de propuestas y posturas, y para lograr el apoyo político necesario para las reformas deseadas.

La pertinencia, alcance, y calidad de las reformas dependerá de la capacidad de los distintos actores políticos de llegar a acuerdos sobre temas fundamentales, y del compromiso de los partidos políticos representados en el Congreso de la República con la necesidad de cambiar las reglas de la competencia de la cual participan.

La Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República ha organizado un proceso de deliberación pública sobre la materia, consistente en la realización durante el mes de mayo de una serie de foros públicos, en los cuales participarán entidades de la sociedad civil organizada exponiendo sus puntos de vista y posiciones.

(12) Actualmente formada por cinco personas -rector de la USAC, representante de las universidades privadas, un representante del Colegio de Abogados, decano de la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la USAC, y un representante de los decanos de las facultades de derecho de las universidades privadas.

Honduras: Faltan acuerdos para aprobar nueva ley de participación cívico electoral

Hoy Honduras se prepara para nuevas elecciones, las cuáles deberían estar en concordancia con el nuevo contexto post crisis política y un nuevo encuentro con la democracia. En noviembre de 2012 se realizarán elecciones internas y primarias y en noviembre de 2013 las elecciones generales.

• Antecedentes

Pese a la inestabilidad política imperante en el país, en noviembre del año 2009 la ciudadanía hondureña acudió a las urnas como la vía más factible de salida a la crisis política desatada por la sustitución del presidente Manuel Zelaya Rosales, que para un sector de la sociedad constituyó una “sucesión constitucional” y para otro un “golpe de Estado”. Estas elecciones han sido calificadas como históricas, puesto que el candidato del Partido Nacional, Porfirio Lobo Sosa, conquistó la presidencia de la República con más de 1.2 millones de votos. De esta manera el pueblo hondureño envió claros mensajes a las naciones del mundo respecto a su vocación democrática y su deseo de vivir en paz y en libertad.

A partir de las elecciones de noviembre 2009 se han escrito muchas páginas inéditas en la historia de Honduras. Con el liderazgo mostrado por el presidente Lobo, se logró superar la crisis política, el ex presidente Zelaya retornó al país, y Honduras se reincorporó con pleno derecho a la comunidad internacional. Además, se abrió la posibilidad de que cuatro nuevos partidos políticos, en adición a los cinco ya existentes, compitan en las elecciones generales del año 2013. En paralelo, el presidente Lobo promovió la constitución de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), con el objetivo de esclarecer los hechos anteriores y posteriores a la crisis del 28 de junio del 2009, y de esta manera “evitar que estos hechos se repitan en el futuro” (Decreto Ejecutivo PCM-011-2010). En julio de 2011 la CVR presentó a la sociedad hondureña su Informe “Para que los hechos no se repitan”. En el

mismo se analizan los sucesos acaecidos y, a partir de los hallazgos, la Comisión propuso una serie de recomendaciones, entre las que se pueden destacar las que tienen como fin el fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho, las del ámbito político electoral, y una reconciliación basada en valores democráticos.

Hoy Honduras se prepara para nuevas elecciones, las cuáles deberían estar en concordancia con el nuevo contexto post crisis política y un nuevo encuentro con la democracia. En noviembre de 2012 se realizarán elecciones internas y primarias y en noviembre de 2013 las elecciones generales.

En las primeras, los partidos políticos legalmente reconocidos elegirán sus autoridades internas y sus respectivas candidaturas a 3,244 cargos de elección popular, que corresponden a la Presidencia de la República, designados presidenciales, diputados al Congreso Nacional, diputados al Parlamento Centroamericano y corporaciones municipales. Se esperaría que estas elecciones constituyan un ejemplo de cultura democrática y de ética política.

• Elecciones históricas de noviembre del 2009

El 29 de Noviembre del 2009 se llevaron a cabo las elecciones más concurridas en la historia democrática de Honduras, en las que participaron cinco partidos políticos y acudieron a las urnas un poco más de 2 millones de ciudadanos, convencidos de que esta era la forma de superar la crisis política desatada 5 meses antes.

Honduras: Resultados de la elección presidencial, año 2009

Partido	Votos obtenidos	(%)
Nacional	1,213,695	57.0
Liberal	817,524	38.0
PINU-SD	39,960	1.7
Demócrata Cristiano	38,413	1.7
Unificación Democrática	36,420	1.6
Total de votos válidos	2,146,012	100.0

Fuente: Elaboración UAP/INCEP con datos oficiales del TSE.

El candidato del Partido Nacional, Porfirio Lobo Sosa, obtuvo el 57% de los votos válidos emitidos, siendo el presidente electo con más votos obtenidos en la historia del país. El candidato del Partido Liberal, Elvin Santos, obtuvo el 38% de los votos válidos. Los candidatos de los otros tres

partidos políticos en contienda, alcanzaron en conjunto el 5% de dichos votos.

El Partido Nacional obtuvo dos logros adicionales en esas mismas elecciones: la mayoría en el Congreso Nacional con el 55.5% de las curules, y el 63% de las alcaldías municipales del país.

Honduras: Resultados de las elecciones al Congreso Nacional, año 2009

Partido	Diputaciones obtenidas	(%)
Nacional	71	55.5
Liberal	45	35.2
PINU-SD	3	2.3
Demócrata Cristiano	5	3.9
Unificación Democrática	4	3.1
Total	128	100

Fuente: Elaboración UAP/INCEP con datos oficiales del TSE.

- Recomendaciones de la CVR en el ámbito político-electoral

En su informe, la CVR estableció que durante la coyuntura crítica de 2009, “los partidos políticos, como organizaciones de representación política entre la sociedad y el Estado y como las únicas formas de organización reconocidas legalmente para el acceso al poder de la nación, se distanciaron de los actores principales de

la crisis y renunciaron a la mediación política.” Los comisionados consideraron que los partidos políticos juegan un rol fundamental en la democracia y que su fortalecimiento es imprescindible a fin de caminar hacia una democracia real -es decir incluyente y eficaz-, que contribuya a resolver las demandas del país.

Asimismo, afirma que la grave crisis política que tuvo lugar en Honduras debe

Foto: Partido Nacional



Delegados participan en Convención del Partido Nacional (PN).

servir para que los actores principales de la política y sus instituciones asuman plenamente su responsabilidad en las acciones políticas y generen cambios para que estos no se repitan.

Con estos argumentos, la CVR presentó un conjunto de 12 recomendaciones de reforma al sistema político, a los partidos políticos, al Tribunal Supremo Electoral (TSE) y al Registro Nacional de las Personas (RNP).

Cambios en el sistema político electoral

1. El sistema político-electoral hondureño necesita dar un salto de calidad para reconducir el proceso de consolidación democrática, a tres niveles simultáneamente, que tienda a incidir en la no repetición de los sucesos de junio de 2009: en la cultura política, en lo institucional normativo, y en el comportamiento de los actores.

En el comportamiento de los actores

2. Incrementar la capacidad de respuesta de las instituciones, de la normativa y de los actores políticos para revitalizar el rendimiento del sistema democrático hondureño, altamente debilitado.

3. Fortalecerse mediante mecanismos institucionales que les aseguren ser estructuras democráticas y, a la vez, estar cohesionados internamente. La elección de sus autoridades internas debe someterse a la voluntad de sus afiliados.

4. Impulsar un liderazgo proactivo y estratégico, con una visión sistémica, flexible, que sepa dotarse del instrumental institucional, normativo y tecnológico, capaz de generar capacidades y sistemas de gestión incluyentes y participativos, con potencial para asumir sus propias actualizaciones y no acumule desfases, como lo ha hecho el sistema imperante.

5. Modificar los procedimientos de nombramientos de los funcionarios del TSE y RNP, reduciendo y hasta eliminando el peso que los partidos políticos tienen en la designación.

6. Es preciso el desarrollo y el fortalecimiento de un servicio civil de carrera basado en el mérito y en la competencia, que dote al personal funcionario de la estabilidad laboral necesaria para llevar a cabo sus funciones, sin la presión que actualmente supone el fin de la legislatura.

"Durante la coyuntura crítica de 2009, los partidos políticos, como organizaciones de representación política entre la sociedad y el Estado y como las únicas formas de organización reconocidas legalmente para el acceso al poder de la nación, se distanciaron de los actores principales de la crisis y renunciaron a la mediación política." (Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación)

Cambios en los partidos políticos

7. Que los partidos políticos se fortalezcan y modernicen a fin de cumplir su rol de mediación política entre la comunidad y el Estado, asegurando que la institucionalidad democrática es eficiente, transparente y moderna.
8. Mejorar los aspectos de uso racional y transparente de los recursos de los partidos políticos:
 - El TSE debe tener una mayor intervención en las funciones de transparencia de las cuentas de ingresos y gastos de los partidos.
 - La entrega de la deuda política no debe producirse únicamente en el periodo electoral. Se recomienda distribuir la deuda política en varios años y ligar un porcentaje de la misma a la puesta en marcha de programas de institucionalidad de los partidos perfectamente monitoreados, transparentes y sujetos a una permanente rendición de cuentas.

Cambios en la institucionalidad electoral

9. Asegurar y preservar la independencia y autonomía del Tribunal Supremo Electoral (TSE), respecto a la influencia de los partidos políticos y la política, para lograr la legitimidad y la confianza en los procesos político electorales.
10. Reformar el procedimiento para seleccionar a los candidatos a magistrados al Tribunal Supremo Electoral (TSE), con el fin de fortalecer la independencia del mismo, de forma que no sea integrado por activistas o dirigentes de los partidos políticos.
11. Reforzar el Registro Nacional de las Personas (RNP) en virtud de que la tarjeta de identidad es el fundamento de la seguridad jurídica personal y el instrumento de identificación para todas las relaciones del ciudadano con el Estado. Los partidos políticos

no deberían ser gestores de la tarjeta de identidad.

12. Mejorar los censos electorales y su actualización permanente.
13. El Tribunal Supremo Electoral debe tener una mayor intervención en la financiación no electoral y fiscalización de los gastos, a fin de garantizar la transparencia de las cuentas de ingresos y gastos de los partidos.

Sobre la viabilidad de la inclusión de las recomendaciones en las reformas político electorales, el ex-coordinador de la CVR, el guatemalteco Eduardo Stein, consideró que “es muy posible que la Ley Electoral pueda reformarse si es que no se incluyen reformas constitucionales, (...) hay preocupación en los partidos políticos en lo de un deterioro general de los propios partidos y la necesidad de que, de alguna manera, se aclare y precise cuál va a ser la modalidad que adoptará el Tribunal Electoral y cómo va a entenderse con la realidad de nuevos partidos en la nueva contienda (...) Que sea un tribunal, en la medida de lo posible, despegado de cualquier afiliación o militancia política, que permita que los próximos procesos electorales y los que siguen puedan tener la confianza de todos los partidos”. (Diario Tiempo, Editorial, 16 de enero, 2012).

- Propuesta para una nueva Ley Electoral en Honduras

El proyecto de Ley para la Participación Política y Electoral ha sido una iniciativa del Tribunal Supremo Electoral con el fin de sustituir la actual Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. Se reitera que no se está planteando la realización de reformas, sino que la promulgación de una nueva Ley Electoral.

Según tal proyecto, la finalidad es “fortalecer los principios de la democracia participativa y representativa, promoviendo la formación y capacitación ciudadana para asegurar la participación en asuntos de interés colectivo mediante consultas populares y procesos electorales (Anteproyecto de Ley TSE, 2011).

El proyecto propone la inclusión de algunos elementos inéditos en cuanto al patrimonio y financiamiento de los partidos políticos como son la reserva para el fortalecimiento de la democracia, el financiamiento permanente, y la inversión para la formación cívica electoral partidaria.

El Magistrado Presidente del TSE manifestó que “la nueva ley fue ampliamente concertada con diversos sectores de la sociedad hondureña, en visitas llevadas a cabo durante los años 2010 y 2011, con lo cual se recorrieron 14 departamentos del territorio nacional donde se dialogó con diversos sectores”.

El Magistrado Presidente del TSE manifestó que “la nueva ley fue ampliamente concertada con diversos sectores de la sociedad hondureña, en visitas llevadas a cabo durante los años 2010 y 2011, con lo cual se recorrieron 14 departamentos del territorio nacional donde se dialogó con diversos sectores”. (El Heraldo, 15 de enero, 2012).

Las diferencias fundamentales entre la actual Ley Electoral y el proyecto referido consisten en una mayor inclusión para la participación política de mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, pueblos indígenas y afro hondureños. De igual forma, se precisa aun más lo referente al patrimonio y financiamiento de los partidos políticos, los organismos electorales, la formación y capacitación ciudadana, y algunas modificaciones en cuanto al ejercicio de la actividad política y los medios para la participación.

En cuanto a equidad de género, la actual Ley establece una “base de treinta por ciento (30%), aplicable a los cargos de dirección de los partidos políticos, diputados propietarios y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano,

alcaldes, vice alcaldes y regidores.” (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004, art. 105). La nueva Ley establece que “Todas las nominas pares estarán integradas en un 50% por mujeres y en un 50% por hombres.” (Proyecto de Ley para la Participación Política y Electoral, 2010, Art. 23).

Sin embargo, aunque el proyecto referido aun no ha sido aprobado, el 19 de abril del presente año el Congreso Nacional aprobó una reforma a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, con el propósito de permitir la participación de la mujer en igualdad de condiciones en la vida política del país. La reforma del Artículo 105 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas garantiza que a partir de las elecciones internas del año 2012, las mujeres hondureñas se incorporarán en un 40% como mínimo en las planillas de elección popular, porcentaje que será elevado al 50%, a partir de las elecciones del 2016. Igualmente se determinó una asignación de recursos para los partidos políticos, proveniente del Estado, de un 10% anual para la capacitación y promoción política de la mujer.

Foto: Jorge Mejía Peralta



Manifestación popular.

Asimismo, según el proyecto en discusión se implementaría un mecanismo de alternancia, también conocido como trenza, en la estructuración de las planillas, cuando establece que “dos personas del mismo sexo no pueden estar en forma consecutiva en la nomina...” (Proyecto de Ley para la Participación Política y Electoral, 2010, Art.104).

En cuanto a la participación de los pueblos indígenas y afro hondureños, el proyecto instruye al Tribunal Supremo Electoral a promover una mayor participación y traducir a las lenguas maternas de estas comunidades los documentos que se consideren pertinentes.

El proyecto también presenta avances en cuanto al ejercicio del sufragio de personas con discapacidad. De acuerdo con la Ley vigente “cuando el elector sea una persona imposibilitada para votar por sí misma, lo hará públicamente ante los miembros de la mesa y el presidente, a petición del elector y acatando su voluntad, marcará las papeletas en el recuadro del candidato que este le indique (Ley Electoral, 2004, Art. 171). La nueva propuesta de ley incorpora nuevos elementos: “El TSE nombrará edecanes para que presten asistencia” (Proyecto de Ley, 2010, Art. 29); ya no serán los integrantes de la mesa electoral, sino que “... se permitirá que la persona que ellos designen les asista, o en su defecto marque las papeletas por ellos”. (Proyecto de Ley, 2010, Art. 30). De acuerdo a esta propuesta también “se incorporará en los mecanismos de comunicación del TSE el lenguaje de señas” (Proyecto de Ley, 2010, art. 32) y acondicionará las instalaciones físicas de los centros de votación (Proyecto de Ley, 2010, art.33).

El proyecto propone la inclusión de algunos elementos inéditos en cuanto al patrimonio y financiamiento de los partidos políticos como son la reserva para el fortalecimiento de la democracia, el financiamiento permanente, y la inversión para la formación cívica electoral partidaria.

La reserva para el fortalecimiento de la democracia se refiere a una partida anual para invertirse a través del Tribunal

Supremo Electoral (TSE) en la formación, capacitación, organización y funcionamiento de los partidos políticos.

La inversión para la formación cívica electoral partidaria es una cantidad de dinero que los partidos políticos recibirían por parte del Estado para atender la demanda de formación y capacitación políticas. De igual forma los partidos políticos que participaron en el proceso electoral anterior obtendrían otra cantidad para su financiamiento permanente.

La deuda política, que se contempla en la actual ley, se hace efectiva a los partidos políticos que participaron en las elecciones generales anteriores, por voto obtenido en el nivel electivo en que haya obtenido la mayor cantidad de votos. La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas fija esta cantidad en veinte lempiras por cada voto válido (US\$1.00 aprox.). El proyecto de ley propone un incremento a treinta y cinco lempiras (US\$1.75 aprox.) y que sea únicamente según los votos obtenidos en el nivel electivo presidencial. En este sentido se plantea un problema para aquellas candidaturas independientes, las cuáles también podrían darse en el nivel de corporaciones municipales y diputaciones al Congreso Nacional.

La Ley vigente establece que las aportaciones privadas para campañas electorales, serán canalizadas y contabilizadas por el partido político que postuló al candidato (Ley Electoral, 2004, art. 86), pero el proyecto establece una serie de limitaciones en cuanto a la cantidad de dinero que una misma persona puede aportar, diferenciando entre partidos políticos, movimientos internos, precandidatos y candidatos, alianzas y candidaturas independientes, así como en procesos electorales primarios y generales.

- Reacción de los partidos políticos a la propuesta de nueva Ley Electoral

El Presidente del Partido Nacional, Ricardo Álvarez, urgió al Congreso Nacional la “aprobación de la nueva Ley

Los futuros procesos electorales primarios y generales serán un constante desafío para el sistema político, que permita enviar señales positivas a la sociedad hondureña, de que una verdadera transformación, modernización de las estructuras políticas y la consolidación del sistema democrático del país si es posible, lo que contribuirá a recuperar la legitimidad y la confianza en la democracia y en el nuevo sistema de partidos.

Electoral a fin de que se conozcan las reglas del juego de los próximos comicios internos y nacionales. Los cambios en esa norma, en caso de que se hagan, deben efectuarse con suficiente anticipación para que los partidos políticos estén capacitados para adaptarse a las modificaciones” dijo Álvarez en conferencia de prensa. “Estamos nada más a la espera de que el Congreso decida si habrá reformas electorales en el aspecto de poder presentar posteriormente los formatos para los requisitos de las firmas y huellas y tipo de papel que se utilizará (en las elecciones). (El Heraldo, 11 de enero, 2012).

El Presidente del Comité Central del Partido Nacional propuso que la nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas obligue a que “se realicen estrictas auditorías en el financiamiento que reciben los candidatos a cargos de elección popular, y el Comité Central respalda todas aquellas reformas que garanticen transparencia en los procesos electorales del país. Se propone que los entes correspondientes regulen minuciosamente el origen de las aportaciones privadas que reciben todos los aspirantes a cargo de elección popular, que la mujer tenga una participación de 50 por ciento en los cargos de elección popular, que se le de apertura a los jóvenes y que se incluya en las reformas la creación de los distritos electorales ya que estos permitirán una mayor cercanía entre el pueblo y los que aspiran a ocupar cargos por la vía electoral”. (El Heraldo, 11 de enero, 2012).

Por su parte, El Partido Liberal de Honduras, a través del Secretario de su Consejo Central Ejecutivo (CCEPL), Bill Santos, manifestó que “es una propuesta que puede ser reformada, pero a conveniencia de todos los partidos políticos y de los ocho millones de hondureños. No puede ser reformada para favorecer a un grupo dentro de un partido político y creemos que lo que se está haciendo es querer trastocar la (actual) Ley Electoral para solo ir con unas reformas en ciertos aspectos (...)” (Canal 30, Noticiero Universal, 17 de enero, 2012).

El Presidente del Comité Central del Partido Nacional propuso que la nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas obligue a que “se realicen estrictas auditorías en el financiamiento que reciben los candidatos a cargos de elección popular, y el Comité Central respalda todas aquellas reformas que garanticen transparencia en los procesos electorales del país.

Los denominados partidos emergentes abordaron el tema de las reformas pidiendo mayor representatividad en el Organismo Electoral. El diputado del Partido Innovación y Unidad Social Demócrata (PINU-SD), Mario Rivera Vásquez, manifestó que “se requiere de un TSE en el que tengan participación los partidos políticos inscritos y no solamente tres partidos, que se respete la Ley Electoral, que se controle todos estos lanzamientos prematuros que hemos tenido en el Partido Nacional y el Partido Liberal” (La Tribuna, 17 de enero, 2012).

Entre tanto y bajo la misma línea de exigir representación en el TSE, el Vicepresidente del Congreso Nacional, Marvin Ponce, del Partido Unión Democrática, aseveró que ellos están pidiendo que “al igual que los partidos grandes, se les deje integrar a un representante en el Tribunal y en el Registro Nacional de las Personas” (La Tribuna, 17 de enero, 2012). El Vicepresidente del Congreso Nacional, Ramón Velásquez Nazar, del Partido Demócrata Cristiano, considera que “ese planteamiento de integrar el TSE no pasará porque se requiere de una reforma constitucional: además, la idea es despolitizar el Tribunal, no politizarlo más. (La Tribuna, 17 de enero, 2012).

- Congreso pospone aprobación de nueva Ley Electoral

Definitivamente, para la aprobación de una nueva Ley Electoral no se cuenta por el momento con los consensos necesarios. El presidente de la Comisión Legislativa de Asuntos Electorales del Congreso Nacional ha manifestado que “por la falta de consenso entre los partidos políticos y demás actores, el Congreso Nacional desistió de hacer reformas a la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas” (El Heraldo, 24 de enero 2012).

Uno de los debates que surgen es el control del financiamiento de los partidos políticos a fin de evitar que los recursos provenientes del crimen organizado financien diversas candidaturas. Igualmente, está presente en el debate

el separar en el tiempo la realización de las elecciones presidenciales de las legislativas y municipales. Se considera que las legislativas y municipales pasan a segundo plano y están eclipsadas por la figura presidencial.

- Los desafíos de la democracia hondureña

Una de las lecciones aprendidas de la crisis de junio del 2009, es el rechazo de la sociedad hondureña a los abusos de poder. La sociedad espera que se generen condiciones democráticamente viables y se asegure la observancia de principios de transparencia, equidad y libertad electoral, la participación de la mujer y la juventud, garantizar los

espacios a las nuevas fuerzas políticas emergentes, la rendición de cuentas del financiamiento, sus fuentes y gastos de campaña, la democratización interna de los partidos políticos y la independencia del Tribunal Supremo Electoral.

Los futuros procesos electorales primarios y generales serán un constante desafío para el sistema político, que permita enviar señales positivas a la sociedad hondureña, de que una verdadera transformación, modernización de las estructuras políticas y la consolidación del sistema democrático del país si es posible, lo que contribuirá a recuperar la legitimidad y la confianza en la democracia y en el nuevo sistema de partidos.



Foto: Giggey

Manifestación en Tegucigalpa durante la crisis política de 2009.

Gobierno de Martinelli bloquea proceso de reforma electoral en Panamá

La Comisión Nacional de Reformas Electorales se instaló el 14 de enero de 2010 y se reunió periódicamente en 43 sesiones hasta el 22 de diciembre del mismo año. Como resultado de este trabajo se elaboró un Proyecto de Ley que contiene 97 artículos y mediante el cual se derogan, modifican y adicionan 97 artículos.

• Antecedentes

A partir de las primeras elecciones democráticas celebradas en 1994, el Tribunal Electoral (TE) de Panamá, comprometido con el mejoramiento del sistema electoral, ha convocado a los representantes de los partidos políticos constituidos y en formación, así como a representantes de la sociedad organizada para revisar, después de cada elección, el Código Electoral vigente y aportar las modificaciones y normas que garanticen procesos transparentes, participativos y democráticos.

Por consiguiente, después de las elecciones generales de mayo de 2009, se creó, mediante Decreto del TE, la Comisión Nacional de Reformas Electorales en la que tuvieron voz y voto todos los partidos políticos, así como amplios sectores de la sociedad que se agruparon en el Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales en representación de cuatro sectores: universidades, organizaciones no gubernamentales, gremios empresariales y organizaciones sindicales. Cada uno de los partidos políticos y de los sectores aglutinados en el Foro Ciudadano con derecho a voz y voto y el Tribunal Electoral con voz y voto solo en caso de empate.

Participaron también con derecho a voz: el Órgano Ejecutivo, la Asamblea Nacional, la Fiscalía General Electoral, la Defensoría del Pueblo, los partidos en formación Alternativa Popular y Movimiento de Liberación, así como el Foro Nacional de Mujeres de los Partidos Políticos, la Asociación de Parlamentarias y ex Parlamentarias de la República de Panamá, el Frente Nacional para la Defensa Nacional de los Derechos Sociales y Económicos (FRENADESO) y el Foro de Juventudes de Partidos Políticos.

La Comisión Nacional de Reformas Electorales se instaló el 14 de enero de 2010 y se reunió periódicamente en 43

sesiones hasta el 22 de diciembre del mismo año. Como resultado de este trabajo se elaboró un Proyecto de Ley que contiene 97 artículos y mediante el cual se derogan, modifican y adicionan 97 artículos.

El 26 de enero de 2011 el magistrado Gerardo Solís, como presidente del Tribunal Electoral y en cumplimiento de la iniciativa legislativa que lo autoriza para ello, presentó ante el Pleno de la Asamblea Nacional el Proyecto de Ley “por el cual se reforma el Código Electoral y se modifica la Ley 59 de 28 de diciembre de 2006, que configura los circuitos electorales para la elección de diputados”.

Es de lamentar que todo el esfuerzo realizado por la Comisión de Reformas Electorales y las modificaciones presentadas y aprobadas en amplio consenso, que suponía un compromiso político validado por los representantes de los partidos en esa Comisión, se desnaturalizara y deshiciera en la Comisión de Gobierno de la Asamblea Nacional, en la que prevalecieron los estrechos criterios y los intereses particulares de los diputados.

La propuesta presentada al pleno de la Asamblea Nacional se apartaba de los lineamientos acordados en 2010. Ante la protesta generalizada del TE, la sociedad civil y la mayoría de partidos políticos, el debate sobre las reformas fue suspendido por el presidente de dicha asamblea, del partido Cambio Democrático (CD), del presidente Martinelli.

El afán de perpetuarse en el poder manifestado por el presidente Martinelli y la total subordinación de la Asamblea a sus intereses se pusieron de manifiesto con el rechazo de las reformas electorales y los intentos, hasta ahora fallidos, por incluir en las mismas el tema de la segunda vuelta en las elecciones presidenciales, reforma que requeriría un cambio constitucional. Por ello el proyecto original, enviado al segundo debate con

tales aberraciones que la protesta generalizada de los partidos de oposición y de la sociedad organizada obligaran al Órgano Legislativo a posponer indefinidamente su discusión y aprobación, profundizando la crisis política que vive el país.

LAS PRINCIPALES MODIFICACIONES DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de Ley presentado por el Tribunal Electoral y aprobado por amplia mayoría -por unanimidad en determinados temas- incluía modificaciones importantísimas, las principales de las cuales se indican a continuación.

- Libre postulación para presidente y vicepresidente de la República

En virtud del pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia respecto a la inconstitucionalidad del artículo 233 del Código Electoral, en lo relativo a la libre postulación para el cargo de presidente y vicepresidente de la República, se adecuan los artículos 3 y 234, para hacer viable esta postulación sin la intermediación de los partidos políticos.

- Transparencia en el financiamiento privado y topes a los gastos y a las donaciones

Para evitar la intromisión de dinero ilegal en las campañas electorales, atajar la corrupción y el tráfico de influencias, se propone establecer una nueva sección denominada "Financiamiento Privado", con medidas de transparencia y topes de la siguiente manera:

- El registro de las contribuciones que reciban los partidos y candidatos, al igual que la de sus propios recursos, en cuentas bancarias y registros contables.
- Los candidatos en circunscripciones de menos de cinco mil electores no estarán obligados a llevar cuentas bancarias.

- Las cuentas bancarias y registros contables deben ser presentados al Tribunal Electoral, información que por primera vez sería de acceso público por medio de Internet.
- El tope de gastos de fuentes privadas de las nóminas presidenciales y de los partidos, no podrá superar el treinta por ciento del monto total del financiamiento público para el respectivo proceso electoral.
- Los topes de gastos para los Diputados y para los cargos municipales, se establecen a través de una fórmula, en función de la cantidad de electores de la respectiva circunscripción. Para los cargos municipales se fija una base de diez mil balboas¹⁴, más el tope calculado.
- El Tribunal Electoral, en la fecha de la apertura y convocatoria del proceso electoral, publicará los topes de gastos para cada uno de los cargos por circunscripción.
- Se establece un tope a la donación que pueden recibir de una sola fuente privada las nóminas de candidatos según el tipo de cargo.
- La violación de los topes conllevará una multa por el doble de lo excedido e inhabilitación para ejercer cargos públicos, cargos dentro del partido e impedimento para postularse en la siguiente elección.
- Se establece un procedimiento para sancionar a los candidatos que no presenten al Tribunal Electoral el informe de las contribuciones que reciban, imponiéndoseles una multa igual al doble de los votos obtenidos y mientras no paguen la multa y presenten el informe no podrán ejercer cargo público ni directivo a lo interno de su partido ni podrán postularse en la próxima elección.

(14) Un balboa = US\$1.00

- Medidas para reducir el costo de las campañas y la saturación de la propaganda electoral

Con el fin de hacer más equitativa la competencia electoral, elevar el tono de las campañas y evitar la fatiga electoral de la ciudadanía, los partidos políticos y los candidatos, se propone:

- Fuera de los procesos electorales no se permitirá propaganda electoral.
- La propaganda en los medios de comunicación sólo será permitida durante los noventa días calendarios previos a una consulta popular, y dentro de los treinta días calendarios previos, tanto a una elección partidaria interna, como para cargos de elección popular.
- Se califica el concepto de propaganda sucia, para proteger la honra de los candidatos y estimular la altura de los debates.

En atención a una propuesta conjunta de los medios televisivos, demostrando responsabilidad social empresarial, se recomienda las siguientes medidas para las cuñas por televisión y radio:

- Sólo se transmitirá la propaganda que provenga de cuentas únicas e individuales de publicidad.
- No se permitirá el beneficio, aportes o créditos de otras cuentas o de terceros.
- Las tarifas aplicables serán las publicadas en las páginas web de los medios televisivos al 31 de diciembre del año anterior y comunicado al Tribunal Electoral.
- A todos los partidos y candidatos se les dará un descuento único, igual y lineal de treinta por ciento sobre las tarifas de compras regulares.
- Sólo se transmitirá propaganda prepagada.
- Los referidos medios no podrán hacer donación de cuñas, ni permitir la concentración ni el acaparamiento de espacios específicos.
- Debates presidenciales

El Tribunal Electoral quedaría obligado a promover dos debates presidenciales televisados en cadena nacional, el primero

La propuesta presentada al pleno de la Asamblea Nacional se apartaba de los lineamientos acordados en 2010. Ante la protesta generalizada del TE, la sociedad civil y la mayoría de partidos políticos, el debate sobre las reformas fue suspendido por el presidente de dicha asamblea, del partido Cambio Democrático.

Foto: Avaita 17



Edificio de la Asamblea Nacional.

dentro de los quince días siguientes al cierre de las postulaciones, y el segundo quince días antes de las elecciones, los cuales se transmitirían sin costo alguno por parte de los medios. Con esta medida se busca promover campañas electorales en las que los candidatos tengan espacios para presentar sus ideas y los electores de escucharlas.

- Lista cerrada en circuito plurinominal

Las listas de candidatos en los circuitos plurinominales serán cerradas y los electores votarán por la lista de su preferencia.

Las proclamaciones de los candidatos se harán en el orden en que aparezcan en la boleta de postulación.

Aunque sencillas, estas medidas tendrían un gran impacto en la calidad de la democracia. Se proponen para evitar el “canibalismo interno” en los partidos políticos que tanto daño les hace y que puedan presentarse ante el electorado como organizaciones cohesionadas y con espíritu de cuerpo. También es muy importante decir que el cierre de las listas en los circuitos plurinominales facilitará la comprensión del electorado acerca de la forma como se asignan las curules.

- Fecha única para las primarias

Con el fin también de evitar la fatiga electoral, acortar las campañas electorales y desincentivar la inscripción compulsiva de adherentes, las primarias de los partidos políticos se harían en una sola fecha, el segundo domingo del mes de enero del año de las elecciones generales.

Además, se establece que el Tribunal Electoral coordinará, apoyará y financiará a los partidos políticos en el proceso de la organización de sus primarias, validando las actas en cada mesa de votación.

- Respeto a la voluntad electoral en las primarias

Los candidatos proclamados en elecciones primarias no podrán ser reemplazados por sus partidos sin su

consentimiento expreso, con el fin de respetar la voluntad popular y darle valor a los ejercicios democráticos internos.

- Igualdad de género

Siguiendo las tendencias internacionales que buscan aumentar la calidad de la democracia y promueven el desarrollo socioeconómico, se introduce este novedoso principio que consiste en que las postulaciones a cargos de elección popular deberán garantizar la igualdad de género, con excepción de los cargos de Presidente y Vicepresidente. Las alianzas no podrán afectar el principio de paridad. El Tribunal Electoral rechazaría las listas que no cumplan con el principio de paridad de género.

Se establece que los partidos políticos deben contar en todas sus estructuras con una Secretaría Femenina, que deberá verificar el cumplimiento de la paridad en las postulaciones.

- Creación de un circuito plurinominal nacional

Se propone la creación de un circuito plurinominal nacional para reforzar el trabajo de la Asamblea, combinando el vínculo con las comunidades y la visión nacional de los problemas del país. En este circuito nacional se elegirán diez diputados. Los candidatos a Presidente y Vicepresidente serían los dos primeros de la lista, y en caso de que el candidato a Presidente sea el ganador, su suplente a diputado ocuparía su curul. Habría una boleta adicional para la elección de estos diputados por circuito nacional.

Para la viabilidad de la figura de estos diputados, es necesario modificar los artículos 1 y 2 de la Ley 59 del 2006, mediante los cuales se configuraron los circuitos, estableciendo un circuito adicional que incluya los setenta y cinco distritos de todo el país, elevándose de este modo de treinta y nueve a cuarenta circuitos, sin afectar la configuración de los circuitos salvo la cantidad de diputados a elegir en algunos circuitos plurinominales.

Siguiendo las tendencias internacionales que buscan aumentar la calidad de la democracia y promueven el desarrollo socioeconómico, se introduce este novedoso principio que consiste en que las postulaciones a cargos de elección popular deberán garantizar la igualdad de género, con excepción de los cargos de Presidente y Vicepresidente.

- El voto adelantado

Se introduce el concepto del Voto Adelantado para amparar el voto de los panameños residentes en el exterior; el de los privados de libertad, el de los miembros de la Fuerza Pública, Cuerpo de Bomberos, y Sistema Nacional de Protección Civil, ya que por el giro de sus funciones se han visto limitados para el ejercicio del sufragio.

- Renuncia de servidores públicos que opten a una candidatura

Se incluye a los tesoreros municipales entre aquellos que deben renunciar a sus cargos, siempre y cuando opten por un cargo dentro del mismo distrito en donde ejercen funciones.

- Educación y capacitación cívico electoral

El Tribunal Electoral tendría la obligación de ejecutar programas de educación cívica electoral, dirigidos al sistema educativo, en coordinación con las respectivas autoridades, y a la sociedad en general, con el objetivo de promover los valores democráticos.

- Nuevos organismos de consulta

Bajo la premisa de que la democracia es asuntos de todos y en reconocimiento al aporte que han hecho en los procesos de reforma, se instituyen como organismos permanentes de consulta del Tribunal Electoral, el Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales, el Foro Nacional de Juventudes de Partidos Políticos y el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos.

TEMAS MODIFICADOS

1. Reducción de adherentes para formación de partidos políticos

Para promover una mayor participación, se propone rebajar el porcentaje de adherentes requeridos para la formación de partidos políticos, de cuatro por ciento a dos por ciento de los votos válidos de la última elección presidencial.

De igual manera, se propone ampliar de cuatro a once los meses que tienen los partidos en formación para la inscripción de adherentes, y así equipararlos a los partidos constituidos.

2. Reducción de porcentaje para la subsistencia de partidos políticos

También se propone reducir de cuatro a dos, el porcentaje para la subsistencia de los partidos. El propósito es que luego de hacer el gran esfuerzo de inscribir un nuevo partido, las nuevas organizaciones partidistas tengan más oportunidades de consolidar su proyecto político. Igualmente, le da mayores posibilidades de sobrevivencia a los partidos pequeños. Ambos objetivos redundan en la promoción de la diversidad de opciones electorales.

3. Facilidades para la libre postulación

Se propone reducir de cuatro por ciento a uno por ciento la cantidad de firmas requeridas dentro de la respectiva circunscripción, para formalizar la candidatura de libre postulación a todos los cargos de elección popular.

4. Aumento del financiamiento público para candidatos independientes

Se propone aumentar de treinta a cincuenta centésimos de balboa, la suma que recibirán los candidatos de libre postulación, por cada adherente que inscriban. Con esta medida se adecúa el financiamiento público a los costos reales de una campaña y, por lo tanto, se les permite competir con mayor igualdad de condiciones a los candidatos “independientes”.

5. Capacitación para las mujeres

Se establece que el porcentaje del financiamiento público que debe ser exclusivo para la capacitación de las mujeres, sea coordinado con la Secretaría Femenina o su equivalente en el partido.

6. Encuestas

Se aclara que el concepto de encuestas electorales incluye a los estudios de opinión.

En materia de encuestas a la salida del recinto de votación, conocidas como exit polls o de boca de urna, se propone exceptuar del registro ante el Tribunal Electoral a entidades nacionales y organismos internacionales acreditados ante el Tribunal Electoral como observadores del proceso electoral. Igual beneficio se le dará a los centros de investigación de las universidades, siempre que el Consejo Académico y la Rectoría avalen la solicitud.

La otra excepción que se propone es que la divulgación de sondeos en línea o informales no tengan que registrarse en el Tribunal Electoral, siempre y cuando se exprese que no son estudios científicos.

7. Fórmula de representación proporcional en circuitos plurinominales

Con el objeto de darle una mayor participación a los partidos minoritarios,

se retoma la fórmula de 1984, es decir, en la adjudicación de curules por residuo, participan todas las listas de candidatos. Y a los partidos que hubiesen obtenido alguna curul por cociente o medio cociente, se les restaría medio cociente por cada curul alcanzada, y con ese saldo es que participarían en la adjudicación por residuo.

8. Exclusión oficiosa del Padrón Electoral

Respecto a los que deban ser excluidos de oficio del Padrón Electoral por inactividad o presunción de fallecimiento, se propone que sean sólo aquellos que no hayan votado en tres elecciones generales en lugar de tres consultas populares como es actualmente, además de que no hayan realizado ningún trámite en ese periodo en el Tribunal Electoral.

9. Fueros penal y laboral electoral

Se reduce a tres meses después del día de las elecciones en lugar de tres meses después de cerrado el proceso electoral.¹⁴

Bajo la premisa de que la democracia es asuntos de todos y en reconocimiento al aporte que han hecho en los procesos de reforma, se instituyen como organismos permanentes de consulta del Tribunal Electoral, el Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales, el Foro Nacional de Juventudes de Partidos Políticos y el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos.



Foto: INCEP

Vista de centro de votación.

(14) Información procedente de la exposición de motivos ante la Asamblea Nacional realizada por el magistrado Gerardo Solís, Presidente del TE.



Instituto Centroamericano de Estudios Políticos

8a. Calle 0-32, Zona 9
Ciudad de Guatemala, Centroamérica

PBX: (502) 2389-5900
Fax: (502) 2332-3743

www.incep.org
informacion@incep.org



El Instituto Centroamericano de Estudios Políticos - INCEP - es una entidad regional privada y no lucrativa, que se fundó el 28 de noviembre de 1968. Sus objetivos y propósitos, durante sus 43 años de existencia, han sido contribuir al fortalecimiento de la cultura y procesos de la democracia, al desarrollo humano sostenible e integral y a la edificación de una sociedad justa y solidaria en los países centroamericanos y en la región en su conjunto. Su ideario y esfuerzos se fundamentan en los principios y valores del humanismo cristiano.

El INCEP es la unidad ejecutiva de la Fundación Centroamericana de Estudios Políticos (FUNCEP) y cuenta con el apoyo permanente y solidario de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania.

Para el logro de sus objetivos y propósitos el INCEP coopera con partidos políticos y organizaciones de carácter social, económico, cultural y académico, que operan en los países centroamericanos, inspiradas en el humanismo cristiano. Su principal público meta, aunque no exclusivo, son los jóvenes, las mujeres y los indígenas, agentes de cambio político y social por vocación y naturaleza.

Su principal ámbito de acción lo constituye la promoción y ejecución de procesos de formación y capacitación para la generación de liderazgos y agentes de transformación política y social en el seno de las sociedades centroamericanas.

Para la ejecución de estos procesos, lo que a lo largo de más de cuatro décadas ha significado la formación y capacitación sociopolítica de miles de centroamericanos mediante diplomados, seminarios, talleres, conferencias, mesas redondas, coloquios, debates, cursos presenciales y virtuales -entre otras modalidades- se apoya en procesos paralelos de investigación, seguimiento y análisis de la coyuntura regional, comunicación y edición de publicaciones, así como en el desarrollo y adaptación de métodos, currículas y tecnologías educacionales.

La sede central del INCEP se ubica en la ciudad de Guatemala. En la misma operan las oficinas de la Dirección General, así como las de las unidades de Formación Política, de Investigación y Análisis Político, y de Comunicaciones. Se cuenta con un Centro de Cómputo y un Centro de Información y Documentación. También cuenta con un auditorio y servicios anexos para reuniones y convenciones.