

GENERAR CONFIANZA, DESAFÍO PERMANENTE DEL FORTALECIMIENTO ELECTORAL

N.º 10
Investigaciones Sociopolíticas
Guatemala, diciembre 2022

TSE, múltiples tareas sin la adecuada exposición

La máxima autoridad en materia electoral de Guatemala es el Tribunal Supremo Electoral (TSE), encargado de realizar elecciones libres y transparentes, definido en la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEEP) como independiente y no supeditado a ningún organismo del Estado.

Luna (2020) perfila al TSE como una institución *sui generis*, que ha venido acumulando atribuciones desde 1985 hasta la última reforma electoral de 2016, donde su principal reto de fortalecimiento se presenta en superar la coyuntura de lo urgente que afecta al ciudadano, al mismo proceso electoral, al sistema de partidos políticos y a la cultura democrática guatemalteca.

En la doctrina sobre órganos electorales se evidencian dos elementos indiscutibles: a) existe una variedad significativa de tipos de órgano electoral en la legislación comparada, según criterios como las funciones desarrolladas, la forma de integrarse o su duración; y, b) frente a la diversidad indicada, no existe un modelo ideal, pero la concentración de funciones puede generar problemas en la atención de atribuciones o en la percepción del cumplimiento de las mismas.

El modelo del TSE abarca amplias y diversas tareas¹ de cobertura nacional², las cuales incrementan su intensidad y relevancia en el contexto de un proceso electoral. Durante el 2022, como corresponde a un año previo a Elecciones Generales, el TSE desarrolla la actividad necesaria con miras a la preparación del certamen electoral, tal como lo acreditan algunas decisiones emanadas del pleno de magistrados del TSE³.

Además, se ha cumplido con acciones ordenadas dentro del Sistema Nacional de Control Interno Gubernamental (SINACIG) tales como la aprobación del Informe anual de control interno para el ejercicio fiscal 2022, la elaboración de una matriz de riesgos y el Código de Ética. Dichas medidas y su ejecución, además de un amplio menú de opciones de formación y capacitación del Instituto Electoral del TSE, evidencian la preparación del proceso electoral.

¹ Tareas que en el derecho comparado no necesariamente se encuentran a cargo de una sola entidad. Algunos modelos presentan entidades diferentes para administrar justicia electoral y registrar ciudadanos.

² Con la incorporación del voto en el extranjero en la reforma electoral de 2016, se amplía la valoración de este concepto, trasladando el registro de ciudadanos y la organización del proceso electoral fuera de las fronteras guatemaltecas.

³ Al respecto ver: <https://n9.cl/pg5e2>

Sin embargo, estos esfuerzos no resultan correspondientes con lo que percibe el ciudadano guatemalteco; en los medios de comunicación, inquietudes sobre la seguridad informática, la gestión de adquisiciones y la conflictividad electoral, predominan frente a los esfuerzos del TSE propios de su actividad.

El ciudadano en un contexto de desconfianza, reto del TSE

Nohlen (2005) indica que a un sistema electoral se le plantean distintas exigencias acerca de su funcionamiento, las cuales se manifiestan como pretensiones realistas que abarcan, entre otras, la simplicidad o transparencia, además de ponderar el contexto. El modelo electoral funciona en la medida que éste responde a las exigencias de tiempos, modos y personas, las cuales comprenden y participan del mismo.

En este sentido, agrega Nohlen, la importancia de la legitimidad del sistema electoral es la aceptación de las reglas del juego de la democracia, tradicionalmente medido en términos de abstencionismo o de extensión y profundidad de la crítica al sistema por parte de la opinión pública.

Un órgano electoral con múltiples funciones debe considerar como norte de su actuación al ciudadano, entendiendo que la integridad electoral supone también su confianza. El informe anual 2021 de Latinobarómetro reporta al TSE con un 17 % de confianza, ubicándose entre las cinco instituciones electorales de la región con menor nivel alcanzado, advirtiendo un descontento generalizado con la democracia. Es en este contexto donde el TSE debe generar y propiciar la confianza del ciudadano.

Generar confianza en el ciudadano puede traducirse como una tarea permanente de toda autoridad electoral. Por ello, la estrategia de comunicar debe ser esencial, ya que un proceso electoral bien conducido implica la capacidad de comunicarlo a su destinatario, lo cual es correspondiente a la pretensión de integridad electoral, entendida como elecciones basadas en principios democráticos cuya preparación y gestión son profesionales, imparciales y transparentes durante todo el ciclo electoral.

A grandes retos, soluciones sencillas

La propuesta central consiste en que la autoridad electoral pueda generar confianza en el ciudadano como una tarea permanente vinculada a la integridad electoral y como indicador de éxito de su gestión. A continuación, se presentan algunas propuestas sencillas, concretas, posibles desde la normativa vigente para fortalecer al TSE:

Justicia abierta y gobierno abierto. Desde lo administrativo y lo jurisdiccional, es reconocida la necesidad de abrir la actividad de las instituciones bajo esquemas de participación, colaboración y transparencia. La actividad del TSE debe ser conocida y sometida al escrutinio público como mecanismo de generación de confianza.

Alineación estratégica de planes. A lo interno del TSE existen distintas dependencias con destacada experiencia, no necesariamente con esquemas de comunicación abiertos y permanentes con el resto de dependencias. Los ejercicios de alineación de planes y metas permiten que, a través de espacios de diálogo, la planificación supere la formalidad y los actores institucionales valoren las posturas de otras dependencias, al tiempo que presentan las propias.

Coordinación interinstitucional. Las tareas del TSE imponen una serie de coordinaciones interinstitucionales, que se incrementan durante el proceso electoral. Dotar de la debida transparencia a las mesas de trabajo y la planificación, permite incrementar la confianza del ciudadano y dimensionar la complejidad de las actividades del órgano electoral.

Empadronamiento y actualización de datos. La tarea del registro de ciudadanos es una actividad recurrente del TSE, en la que cuenta con protocolos definidos producto de la experiencia acumulada. Acá nuevamente el tema de la difusión se presenta como factor determinante para alcanzar los niveles de ejecución proyectados.

Apertura de los procesos de logística electoral. Tradicionalmente la preparación del proceso electoral se presenta al ciudadano como un producto finalizado, lo que no permite evidenciar que la logística implica múltiples factores previos. La confianza del ciudadano demanda una apertura hacia el conocimiento y difusión de los mecanismos de preparación del certamen electoral.

Lineamientos del Código de Ética. Esta norma es relevante en términos de probidad y transparencia institucional; aunque su ámbito de aplicación está acotado a servidores públicos, aspectos desarrollados en él pueden orientar la conformación de los órganos electorales temporales y el desarrollo de su actividad dentro del proceso electoral. Es recomendable que la valoración de cuestiones como el conflicto de intereses puedan llegar a todos los actores del proceso.

Revisión y seguimiento permanente a la matriz de riesgos. El seguimiento al plan de mitigación de riesgos debe ser permanente, con especial énfasis en aquellos que, trasladados al proceso electoral, se intensifican. En ese contexto, resulta prioridad la seguridad informática, el fortalecimiento del área de compras y de los procesos de adquisición, el fortalecimiento de la estrategia y los canales de comunicación a nivel interno y externo del TSE, para la adecuada información ciudadana y la efectiva coordinación de actividades.

La experiencia que se puede capitalizar a partir de esquemas de cooperación horizontal donde participa el TSE es determinante para identificar las mejores prácticas a implementar.

Seguimiento a la simplificación de trámites. El TSE ha implementado la gestión de trámites y consultas por medios electrónicos acorde a esquemas de transparencia y apertura. Aspectos como la mejora continua del portal electrónico, la vinculación de éste con la plataforma del Instituto Electoral y la generación de información pertinente, constituyen áreas de oportunidad.

Más información pública en esquemas más amigables. Fortalecer las obligaciones de transparencia activa, tanto en la actualización oportuna de la información, que abarque más allá del mínimo requerido, como en la disposición de aspectos relevantes de la gestión para el ciudadano.

La comunicación como eje transversal de la gestión. La labor de atención ciudadana contempla la comunicación oportuna, demandando un cambio de paradigma en la gestión administrativa donde la premisa sea comunicar para generar confianza. Los ciudadanos deben conocer los planes y decisiones del TSE, los avances, retos y dificultades que se presentan.

Fortalecer sin reformar la ley

Normalmente, los procesos de fortalecimiento institucional en el ámbito público se asocian a reformas legales que, en el caso de la LEPP, supone un proceso de modificación especial⁴, con limitante temporal para la aplicación de reformas de esta materia, una vez convocado el proceso electoral⁵.

Las reformas electorales son necesarias y deben avanzar en su dinámica, siendo importante destacar los aportes que pueden generarse desde la Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME), como espacio participativo de reflexión sobre la calidad y efectividad del marco normativo electoral. Sin embargo, en paralelo pueden implementarse acciones que, sin requerir tal proceso, se ejecuten con celeridad en la búsqueda del fortalecimiento electoral.

Sin modificar la LEPP, con la normativa vigente, los planes, presupuestos y herramientas del TSE, es posible generar confianza en el ciudadano, lo cual es la esencia de la actividad de un órgano electoral para brindar legitimidad al modelo democrático.

Referencias

- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (2019). *Informe Sistema Político-Electoral*. ASIES-IDEA. <https://bit.ly/3yzV5gp>
- Corporación Latinobarómetro. (2021). *Informe anual Latinobarómetro*. <https://n9.cl/xsv8f>
- Luna, C. (2020). *Desafíos institucionales del Tribunal Supremo Electoral. Alternativas para su fortalecimiento como Órgano de Gestión Electoral*. Guatemala. ASIES. <https://n9.cl/x3oi>
- Nohlen, D. (2005). *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México. Universidad Nacional Autónoma de México y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. <https://n9.cl/mvlct>
- Red de Conocimientos Electorales Proyecto ACE (s.f.). *Enciclopedia de la Red de Conocimientos Electorales ACE*. <https://n9.cl/yooz9>

⁴ Las leyes catalogadas como constitucionales (como la LEEP) requieren para su reforma una mayoría calificada del Congreso, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad. Al respecto, consultar art. 175 de la Constitución Política de la República.

⁵ Cualquier reforma a la LEEP después de efectuada la convocatoria a elecciones no es aplicable a dicho proceso electoral. Al respecto, consultar art. 256 de la LEPP.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales
10ª Calle 7- 48, zona 9, Ciudad de Guatemala
Tel: (+502) 2201-6300
www.asies.org.gt / asies@asies.org.gt
Guatemala, C. A.

Autor: Alfonso Godínez

Revisión de estilo: Ana Lucía Blas

Coordinación general: Raquel Zelaya, Pablo Hurtado, Gabriell Duarte y Lilliana López Pineda

Diseño y diagramación: Cesia Calderón

Impresión

Centro de Impresiones Gráficas
Guatemala, diciembre de 2022

La elaboración y publicación se realizó con la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania (KAS). Se permite la reproducción total o parcial de este documento, siempre que se cite la fuente.

Este reporte está protegido por una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported. Fotografía: www.freepik.es bajo licencia premium.

DESCARGUE ESTA PUBLICACIÓN EN WWW.ASIES.ORG.GT

SIGANOS EN NUESTRAS REDES:

-  /asiesgt
-  @ASIES_GT
-  /ASIESGTNew

GRACIAS POR SU INTERÉS EN ESTA PUBLICACIÓN DE ASIES. SI DESEA RECIBIR INFORMACIÓN OPORTUNA SOBRE NUESTROS PRODUCTOS EDITORIALES Y ACTIVIDADES LE INVITAMOS A REGISTRARSE CON NOSOTROS. PODRÁ ENCONTRAR MATERIAL DE SU INTERÉS Y ACCEDER A NUESTROS PRODUCTOS EN OTROS FORMATOS.