

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**ANÁLISIS JURÍDICO
DE LA FINANCIACIÓN INDIRECTA
A LA CAMPAÑA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

ALMA ANGÉLICA REVOLORIO CORADO

GUATEMALA, NOVIEMBRE 2,008

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FINANCIACIÓN INDIRECTA
A LA CAMPAÑA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala
por

ALMA ANGÉLICA REVOLORIO CORADO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, noviembre 2,008



**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. Marco Vinicio Villatoro López
VOCAL V:	Br. Gabriela María Santizo Mazariegos
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana.

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis “(Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Publico).

LICDA. WENDY ANGÉLICA RAMÍREZ LÓPEZ
6ta Avenida A 10-52 zona 1
Tel: 51291045



Guatemala 30 de enero del 2008

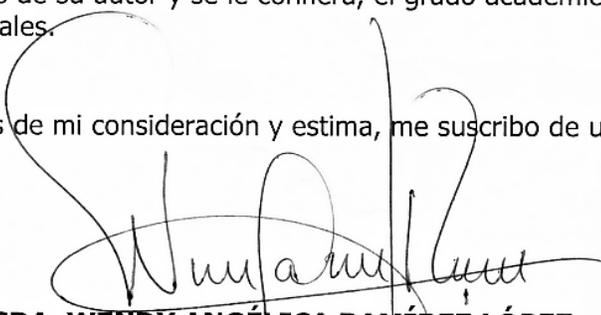
Licenciado
MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis
Universidad de San Carlos de Guatemala

Lic. Castillo Lutín

Tengo el honor de dirigirme a usted haciendo referencia a la providencia de fecha veintisiete de noviembre de dos mil siete, por medio de la cual se me nombra para asesorar el trabajo de tesis presentado por la estudiante ALMA ANGÉLICA REVOLORIO CORADO intitulado "ANÁLISIS JURÍDICO" DE LA FINANCIACIÓN INDIRECTA A LA CAMPAÑA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

He asesorado la tesis elaborada por la estudiante REVOLORIO CORADO, por lo que mi opinión referente a la misma, es que si cumple con todos los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, es decir que su contenido se adecua a los requerimientos científicos y técnicos que debe cumplir todo trabajo de tesis, así también, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones y recomendaciones a que arriba el autor, son congruentes con el contenido de la investigación de mérito, así mismo la bibliografía utilizada es pertinente y moderna, por lo tanto, es procedente que el presente trabajo de tesis sea aprobado y por consiguiente pueda ser sometido a su discusión y finalmente a su aprobación en el Examen Público de Tesis de su autor y se le confiera, el grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

• Con las muestras de mi consideración y estima, me suscribo de usted, respetuosamente.

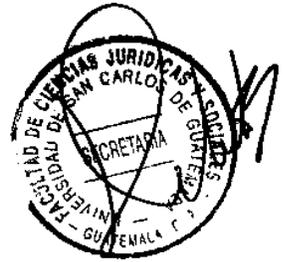

LICDA. WENDY ANGÉLICA RAMÍREZ LÓPEZ
ABOGADA Y NOTARIA
COLEGIADO No. 6,040
Wendy Angélica Ramírez López
Abogada y Notaria

UNIVERSIDAD DE SAN
CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

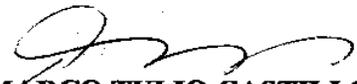
Ciudad Universitaria, Zona 12
GUATEMALA, C. A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, catorce de febrero de dos mil ocho.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) EDDY GIOVANNI ORELLANA DONIS, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante ALMA ANGÉLICA REVOLORIO CORADO, Intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FINANCIACIÓN INDIRECTA A LA CAMPAÑA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para el Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
MTCL/ragm

Lic. Eddy Giovanni Orellana Donis
Abogado y Notario
7ª. Av. 3-74 Zona 9 Edificio "74" Oficina 700
TEL. 23340088, 23319042, 23324494



Guatemala, 25 de Febrero del 2008.

Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Su despacho.



Licenciado Castillo Lutín:

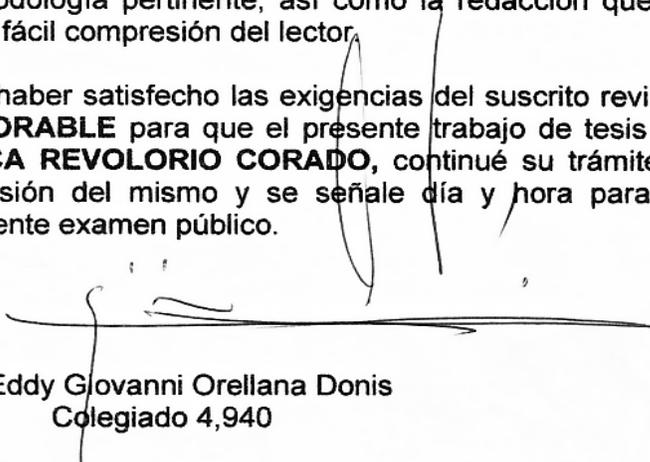
De acuerdo con el nombramiento emitido por esa jefatura, el día 14 de febrero de 2008, en el que se dispone nombrarme como Revisor del trabajo de tesis de la bachiller **ALMA ANGÉLICA REVOLORIO CORADO**, y para lo cual rindo el siguiente dictamen: El trabajo de tesis presentado por la bachiller **ALMA ANGÉLICA REVOLORIO CORADO**, se intitula "**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FINANCIACIÓN INDIRECTA A LA CAMPAÑA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**".

De la asesoría practicada, se establece que el trabajo útil contiene gran contribución técnica y científica, además la técnica de investigación utilizada fue de carácter documental- bibliográfico, así como consultas de Derecho comparado.

La presente tesis cumple con todos los requisitos exigidos por la reglamentación universitaria vigente, en esencial lo establecido en el artículo 32 del Normativo para la elaboración de Tesis de Graduación para optar al título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, quien ha manejado la metodología pertinente, así como la redacción que ha sido clara y práctica para la fácil comprensión del lector.

En tal virtud y después de haber satisfecho las exigencias del suscrito revisor, emito mi **DICTAMEN FAVORABLE** para que el presente trabajo de tesis del bachiller **ALMA ANGÉLICA REVOLORIO CORADO**, continúe su trámite, a efecto se ordene la impresión del mismo y se señale día y hora para su discusión en el correspondiente examen público.




Lic. Eddy Giovanni Orellana Donis
Colegiado 4,940

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12 GUATEMALA, C. A.



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veintitrés de septiembre del año dos mil ocho.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante ALMA ANGÉLICA REVOLORIO CORADO, Titulado ANÁLISIS JURÍDICO DE LA FINANCIACIÓN INDIRECTA A LA CAMPAÑA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/sllh





DEDICATORIA

A DIOS: Infinitas gracias, por darme la vida y los dones de sabiduría, fortaleza y esperanza para hacer este sueño realidad.

A MIS PADRES: Justo Revolorio Q.E.P.D (+).

Raymunda Corado. Por tener confianza en mi y por sus oraciones, gracias por su amor y comprensión. Que Dios le bendiga hoy mañana y siempre.

A MIS HERMANOS:

Herminio, Petty, Gilma, Rosa, Armando, César y Noemí. Con amor fraternal por su estímulo y apoyo. Especialmente a mi hermana Marissa por acompañarme en los momentos más importantes de mi vida.

A MI SOBRINOS:

Nilton, Geovanni, Jennifer, Elsa, Nidia, Maryuri, Eunice, Luís, Telma, Walter, Ever y Danny. Con mucho cariño y que mi triunfo sea un ejemplo para sus vidas.

A MIS COMPAÑEROS
DE ESTUDIO:

Lucy Donis, Victoria Oliva, Mirta Minera, Lucrecia Santisteban, Elder Fuentes, Giovanni Ramazini Evelyn Toralla, Oscar Contreras, Eduardo Martínez y Enrique. Por la amistad brindada y los momentos compartidos durante nuestra formación profesional.



A MIS AMIGOS: Licenciada Karen Roldán.
Ingeniero Guillermo Samayoa.
Profesor Luis Manuel Bautista.
Licenciado Manuel de Jesús Poca sangre.
Ingeniera Flor de María Guzmán.
Por su amistad e incondicional apoyo.

A MIS PADRINOS:

Licenciada Marisol Chew Morales.
Licenciada Lucrecia Alonso de Orellana.
Licenciado Gustavo Bonilla.
Doctor Jorge Luís Alvarado Loarca.

A MI ASESORA Y
REVISOR DE TESIS:

Licenciada Wendy Angélica Ramírez López.
Licenciado Eddy Geovanni Orellana Donis.
Quienes con su calidad docente, permitieron orientar y
encausar adecuadamente la presente tesis.

A: La gloriosa Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la Tricentennial Universidad de San Carlos de
Guatemala. Centro de estudios donde realice mis sueños
y forjadora de mejores profesionales en el país, quien hoy
me honra con tan preciado galardón.

A USTED: Por su presencia.



ÌNDICE

	Pág.
Introducción.....	I
CAPÍTULO I	
1 Organizaciones político partidistas.....	1
1.1 Ausencia de institucionalización de los partidos políticos.....	1
1.2 Acceso a los medios de comunicación social.....	10
1.3 Publicidad en las campañas electorales.....	14
CAPÍTULO II	
2 Función de representación de los partidos políticos en la distribución de poder	17
2.1 Influencias sociales.....	17
2.2 Marginación participativa.....	19
2.3 Permanencia partidista.....	35
2.4 Participación ciudadana.....	37
CAPÍTULO III	
3 Procedencia del financiamiento de las organizaciones políticas.....	49
3.1 Financiamiento público directo.....	49
3.2 Financiamiento público indirecto.....	51
3.3 Financiamiento privado.....	52
3.4 Resultados del financiamiento privado.....	61
3.5 Cuantificación del financiamiento.....	62
3.6 Reforma del marco jurídico electoral.....	66



Pág.

CAPÍTULO IV

4 Ausencia de control publicitario durante la campaña electoral....	79
4.1 Acceso a los medios de comunicación.....	79
4.2 Divulgación, publicidad y rendición de cuentas.....	80
4.3 Efectividad de los regímenes de financiamiento político.....	81
4.4 Capacidad y funcionamiento de los órganos de control.....	82
CONCLUSIONES.....	85
RECOMENDACIONES.....	87
BIBLIOGRAFÍA.....	89



INTRODUCCIÓN

El tema del origen del financiamiento de los partidos políticos en Guatemala, ha sido siempre llevado con extremo cuidado, tanto por los mismos actores políticos del medio nacional, como por las fuentes periodísticas y por qué no decirlo, por los mismos órganos jurisdiccionales. Cada vez que los guatemaltecos participamos en un nuevo evento electoral, dicho tema sale a relucir, para volver a enfriarse a los pocos meses de haber tomado posesión de sus cargos los nuevos dignatarios de la nación.

El presente tema cobra interés para abrir su formal investigación debido a dos razones fundamentales: la primera deriva de que Guatemala como nación, carece totalmente de parámetros legales que regulen la forma en que los partidos políticos captan recursos económicos para sus campañas electorales, y la segunda no menos importante, porque al aportar insumos regulatorios a la primera razón estaremos coadyuvando para que los recursos provenientes del narcotráfico, así como el crimen organizado, no sean los principales mecanismos para orientar de manera incorrecta el voto de la población, la cual por las campañas publicitarias sensacionalistas, derivadas del derroche de sustanciales recursos económicos.

Existen diversos intentos por resolver este tema, dentro de ellos podemos mencionar al Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, firmado en Estocolmo, Suecia, el 7 de diciembre de 1996, por la comandancia de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y el Gobierno de Guatemala.

Otro intento lo constituyó el momento en el cual el tema interesó a la mayoría de los actores políticos, tanto los partidistas como la sociedad civil, el cual estuvo vinculado al Informe Guatemala, Paz y Democracia de la Comisión de Reforma Electoral, del cual resultó la propuesta de reforma al Decreto Número 1 - 85 del Congreso de la República, Ley Electoral y de Partidos Políticos, presentada al Congreso de la República por el Tribunal Supremo Electoral en agosto de 1998.



Cada vez que la conciencia social acerca de este tema se enfría, se origina el consecuente descenso en el debate, al grado que fuera de la época electoral el tema no ocupa un lugar preeminente en la agenda de ningún actor político nacional y ocasionalmente es referido por los medios de comunicación social y cuando esto ocurre el tema tampoco ocupa un espacio significativo.

Es así como al integrar el contenido de la presente investigación, se divide en cuatro capítulos. Capítulo I, Organizaciones político partidarias, ausencia de institucionalización de los partidos políticos, acceso a los medios de comunicación social, publicidad en las campañas electorales, Capítulo II, Función de representación de los partidos políticos en la distribución de poder, influencias sociales, marginación participativa, permanencia partidista, participación ciudadana, Capítulo III, Procedencia del financiamiento de las organizaciones políticas, financiamiento público directo, financiamiento público indirecto, financiamiento privado, resultados del financiamiento privado, cuantificación del financiamiento, reforma al marco jurídico electoral, Capítulo IV, Ausencia de control publicitario durante la campaña electoral, acceso a los medios de comunicación divulgación, publicidad y rendición de cuentas, efectividad de los regímenes de financiamiento político, capacidad y funcionamiento de los órganos de control.

Los métodos de investigación empleados dentro del presente trabajo fueron: el analítico, sintético, deductivo, inductivo y científico de acuerdo a lo recomendado por el consejero de tesis. Finalmente las técnicas utilizadas fueron: el fichaje, la recopilación y el ordenamiento de datos, se obvió la estadística por no existir un universo registrado.



CAPÍTULO I

1 Organizaciones político partidistas

1.1 Ausencia de institucionalización de los partidos políticos

Debido al incumplimiento los Acuerdos de Paz por parte del Estado guatemalteco, los cuales marcan la ruta adecuada en la reforma al sector seguridad, se propicia un clima de confrontación social, desarticulación de las instituciones, corrupción, violencia social y desconfianza e incertidumbre de parte de la población en las instituciones estatales.

A la ineficiencia del aparato estatal se suma la deficiente formación profesional de los integrantes de las fuerzas de seguridad, creando condiciones propicias para el incremento de las prácticas delictivas y la penetración del crimen organizado dentro del Estado. Las instituciones estatales no han podido generar el anhelado bienestar social, así como tampoco garantizar la seguridad de sus habitantes, como manda la Constitución de la República.

Más de once años después de haberse firmado la paz, los índices de pobreza, injusticia social, marginación y exclusión son más elevados que los reportados durante la guerra. A la situación anterior hay que agregar el escaso desarrollo político y la debilidad de los partidos, los cuales carecen de una visión estratégica o de largo plazo, en sus programas de gobierno. Algunos partidos políticos y sus miembros carecen además de una ideología bien definida, lo que los lleva a establecer relaciones o alianzas de poder y con el poder, o motiva a integrantes a cambiar de partido, según sus intereses personales.

La función de los partidos políticos es lograr que en un nivel de decisión electoral sean tomadas en consideración exigencias y necesidades expresas de la población. Así que en este sentido, puedo afirmar que la mayoría de los partidos políticos en



Guatemala no cumplen con la anterior premisa, en la medida que no definen sus propios programas de gobierno, a lo que se suma la realidad del país, caracterizada por la falta de seguridad, con un Estado infiltrado y con políticas a favor de los intereses de los sectores del poder económico.

Estimo que existe otro factor que debilita la institucionalidad de los partidos políticos, y ese lo constituyen los intereses del propio poder económico, que independientemente del partido que llegue al poder, tiene garantizada la defensa de sus privilegios, porque los financia. Así también como lo expondré más adelante existe un grupo de poder más dentro de los partidos políticos, constituido por los militares y ex militares, que ocupan puestos claves y obtienen cuotas de poder. Considero también que el negocio del narcotráfico y el contrabando no escapa a la integración de los partidos políticos, donde construye estructuras paralelas. La violencia organizada ha proliferado con el apoyo de los partidos políticos, ejemplo de ello se aprecia en la discusión que el Congreso de la República ha pospuesto de leyes como la regulación de armas y municiones y de las empresas privadas de seguridad, mismas que han sido pospuestas durante muchos años.

Por supuesto ni en la teoría ni en la práctica se ha demostrado cómo podría funcionar tal sistema sin la existencia de partidos. Es importante destacar desde un principio, la insustitubilidad de los partidos en sus funciones de representación política a través de la legitimidad del voto ciudadano. Considero que en definitiva, son éstos los instrumentos mediante los cuales se ejerce la democracia; al mismo tiempo constituyen los únicos medios legítimos para acceder al poder del Estado y para impulsar las políticas públicas de interés general. Del buen funcionamiento de los mismos y de su capacidad para representar los intereses de la población, dependerá la calidad de la democracia.

Si bien es cierto que una sociedad civil organizada es necesaria, tanto para la representación de intereses particulares como para el ejercicio de la fiscalización



ciudadana, su rol es bien distinto y no debe entrar en competencia sino complementar el de los partidos.

Mientras la sociedad civil o los movimientos sociales representan intereses necesariamente parciales, los partidos deben agregar y articular las demandas generales y convertirlas en planes de gobierno y, eventualmente, en políticas públicas.

A decir de Breny Cuenca “La sociedad civil es una red organizacional que promueve diversas demandas e intereses de los grupos sociales, entre ellos: de defensa económica, de género, de promoción humana y desarrollo, científicos y culturales entre otros. Distinguiremos a la sociedad civil del mundo institucional, surgido y articulado estructural y funcionalmente al Estado. También la distinguiremos de la sociedad política, fundamentalmente partidos y movimientos políticos, cuya meta común es alcanzar el ejercicio del poder estatal”¹.

Por su parte Rodrigo Borja, entiende “que los partidos deben reunir tres condiciones mínimas para ser considerados tales”².

- a) Tener una ideología política,
- b) Un plan de gobierno; y,
- c) Una organización permanente.

El mismo autor comenta que los partidos deben tener como principal objetivo táctico la conquista del poder, medio para convertir en actos de gobierno sus postulados y sus planes de acción. No obstante, los partidos políticos no son entidades aisladas, puesto que funcionan dentro de un sistema.

¹ Olascoaga, Daniel, **Partidos políticos y proceso electoral en Guatemala**, Pág. 2.

² **Ibidem**



Y este sistema es el resultado de las interacciones entre las unidades partidistas que lo componen; más concretamente el resultado de las interacciones que resultan de la competición político electoral.

De estas interacciones surgirá un sistema más o menos institucionalizado, y por ende más eficiente en la representación de los intereses de la población. En este sentido existen cuatro criterios para determinar el grado de institucionalización de los sistemas de partidos en las democracias en transición los cuales menciono a continuación:

- a) Cierta estabilidad en el modo de competencia electoral entre partidos;
- b) Cierta arraigo de los partidos políticos en el electorado, de tal manera que las preferencias políticas sean determinadas por ellos;
- c) Que los partidos políticos sean los actores principales para la distribución del poder político; y,
- d) Que tengan organización partidaria con valor propio, independiente de grupos de poder externos o de la voluntad de un caudillo.

A lo anterior debo sumar la incidencia de los modelos de transición y las experiencias de un pasado autoritario, ya que muchas de las deficiencias de los partidos políticos podrían interpretarse como tropiezos y torpezas de los primeros pasos en el duro aprendizaje de las reglas de juego democrático, como deficiencias también heredadas y arrastradas del pasado autoritario.

De acuerdo a Daniel Olascoaga³, “las características que distinguen el actual sistema partidario en Guatemala son:

³ **Ibidem**, Pág. 3.



1.1.1 Cambios y marco legal

La estabilidad en las reglas de juego se relaciona directamente con el marco legal en el que se da la competencia entre partidos. En Guatemala, a su vez, el marco legal y su evolución se relacionan estrechamente con la transición democrática y su entorno.

Así en este sentido indicado, si desde el punto de vista legal las reglas de juego no han variado sustancialmente desde el inicio de la transición democrática en 1985, desde el punto de vista político se puede afirmar que sí se ha venido registrando una variación, tanto en lo referente a la ampliación del espectro ideológico, como en la aparición y desaparición de partidos. Lo anterior está relacionado con una transición ideada desde el poder autoritario del Ejército, en el marco de un conflicto armado interno. La apertura democrática, concebida como un mecanismo de legitimación de la estrategia contrainsurgente, no dio paso a un gobierno civil capaz de ejercer la totalidad del poder del Estado pues las fuerzas armadas continuaron controlando gran parte del aparato público. Este tipo de transición no contribuyó a generar un sistema de partidos legitimado a ojos de la población y en el que ésta pudiera creer como representante de sus intereses.

Señala el autor que a esto deben sumarse una serie de normas que establece la legislación y que no coadyuvan a la institucionalización del sistema, sino que más bien favorecen la división de los partidos y el fenómeno del transfuguismo. Es este el caso por ejemplo, de la norma contenida en la Ley Electoral y de Partidos Políticos que establece que en la elección del comité ejecutivo ganará la planilla que obtenga la mayoría absoluta de los votos, cerrando de este modo la posibilidad de que existan corrientes internas o minorías partidarias reconocidas.

La exclusión de las minorías partidarias de los órganos ejecutivos de las organizaciones, en virtud de este sistema de elección, es un factor decisivo para que los partidos se fracturen y subdividan. Por otra parte, mientras que la legislación es



sumamente flexible para la creación de nuevos partidos políticos es bastante rígida para la cancelación del registro de los mismos.

Otro factor a tener en cuenta es la insuficiencia del financiamiento estatal, y su inexistencia en períodos no electorales, lo que deja a los partidos sin los recursos necesarios para mantener un funcionamiento regular. Las organizaciones quedan entonces a merced del financiamiento privado que puedan conseguir, vulnerándose seriamente las posibilidades de competencia en igualdad de condiciones. Se entienden entonces las razones de la crítica intencionada que algunos centros de poder esgrimen en contra del financiamiento público, pues así se garantizan que ellos sigan controlando desde afuera, a los débiles partidos políticos.

1.1.2 Representación de los partidos políticos

La aceptación del sistema democrático por parte de la ciudadanía, requiere de la existencia de mecanismos reales de participación política que permitan la identificación del sistema con las necesidades de la población. El sistema de partidos, que se basaba en la representación de los diversos paradigmas, las grandes ideologías y las representaciones sectoriales, que se traducían en las identidades y clivajes profundos de las sociedades, se ve hoy cuestionado.

Garretón afirma que una de las funciones de los partidos es: “organizar y agregar los clivajes de grupos ideológicos, culturales o económicos que comparten una misma visión”⁴.

La existencia de multiplicidad de fraccionamientos sociales que se entrecruzan y que no pueden ser reducidos unos a otros torna difícil esta función de agregación de intereses, máxime cuando muchos de ellos buscan ser los representantes de un

⁴ Ob. Cit., Pág. 3



determinado grupo social o cultural, dentro de un panorama que se torna cada vez más difuso.

Ante esta crisis, los partidos buscan convertirse en organizaciones más plurales, tratando de incorporar las demandas y aspiraciones de los diversos sectores que conforman la sociedad en programas que van perdiendo cada vez más sus rasgos específicos de identidad para parecerse mucho unos a otros.

En Guatemala, la búsqueda de diferencias ideológicas que justifiquen o creen ese sentido de pertenencia o de identificación partidaria son muy débiles, tanto así que el fenómeno más normal es el del transfuguismo partidario, no sólo entre los votantes y militantes, sino en las dirigencias y los diputados electos.

Un factor importante que debe tomarse en cuenta y que es común en la mayoría de los países latinoamericanos, es que la recuperación democrática estuvo acompañada por una sumatoria desmedida de expectativas que no fueron cumplidas, que provocaron la fatiga democrática.

Aspectos como los indicados permiten entender la frustración creciente de una población que como la guatemalteca, ha visto crecer el abstencionismo electoral de modo constante desde los inicios de la recuperación democrática.

Lo que sin duda es un hecho, es que los partidos no gozan de mayor credibilidad entre la ciudadanía como instrumentos idóneos de representación. Sin temor a equivocarme diré que los partidos políticos jamás han tenido buena fama, siempre han sido la institución de la democracia peor calificada por los ciudadanos en todo el mundo.

Lo que si considero valedero indicar, es que en definitiva lo que está en cuestión es la validez de los partidos políticos como instrumentos, o por lo menos como instrumentos monopólicos de la representación política. Y es que la partidocracia, está



fuertemente cuestionada. Ha perdido consistencia ideológica, tiene baja institucionalización y compite por el poder con otros sectores crecientes.

Por otra parte, la cultura política de la población y la historia que le sirve de base, constituyen factores que contribuyen a la percepción que la ciudadanía concede al sistema político.

Es decir que la democracia que se implanta en sociedades de un largo y profundo pasado dictatorial no tiene el mismo destino ni la fuerza que exhiben aquellas sociedades en donde el liberalismo político ha sido una experiencia con larga historia.

Al final de cuentas, todos estos factores terminan por reflejarse en el abstencionismo al que se hacía referencia y en la volatilidad electoral. La volatilidad electoral, que en Guatemala presenta el índice más alto de América Latina⁵, se puede medir de dos modos. Por un lado, la volatilidad de la demanda electoral, es decir el cambio neto de las preferencias del electorado de una elección a otra. Por otra parte la oferta partidaria y que se mide mediante un índice que al cual se denomina de natalidad y mortalidad partidista.

Este índice se obtiene comparando el número de partidos que consiguen escaños parlamentarios sin haberlos alcanzado con anterioridad natalidad y los que habiéndolos obtenido en una elección, los pierden en la inmediata posterior mortalidad. La medición de acuerdo a este criterio se torna importante, dado que los cambios en las preferencias electorales, están también condicionados a la oferta de nuevas opciones que aparecen elección tras elección.

⁵ FLACSO, **Diálogo**, Pág. 4



1.1.3 Cambios intraparlamento

Si bien la mayoría de la ciudadanía no ha encontrado aún en Guatemala una identificación permanente con un partido político, fenómenos como transfuguismo interpartidario de dirigentes, tampoco ayudan a crear esa confianza y a fundamentar la identidad ciudadano partido político que por generaciones y familias debería de existir.

Este es un factor preocupante en Guatemala como lo evidencia la encuesta realizada en febrero del año dos mil tres por la empresa Vox Latina, publicada en marzo del mismo año en el diario Prensa Libre, que da cuenta de la poca confianza que en la política y el sistema democrático tienen los ciudadanos.

Según ese sondeo citado, el setenta y cinco punto siete por ciento de los encuestados manifestó que la política no le interesa. Por su parte, el cincuenta y nueve punto cinco por ciento, dijo que la política le era indiferente y el sesenta y ocho punto ocho por ciento, expresó desconfianza frente a dicha actividad. En un reciente estudio a la pregunta: ¿qué grupo lo representaría mejor a usted en un diálogo con el gobierno?, los partidos políticos obtuvieron un insignificante cuatro por ciento⁶.

El fenómeno del transfuguismo político al que hago referencia anteriormente, constituye también un índice de la desafección existente hacia los partidos. La falta de lealtades se traduce, no solamente en la volatilidad electoral, sino en el cambio de organizaciones de los propios dirigentes. Este fenómeno es recurrente y no se limita a los cuadros medios, es frecuente entre los legisladores y otros líderes partidarios. Prueba de ello es que de los cinco presidentes electos democráticamente desde el inicio de la transición democrática, cuatro han militado en varios partidos políticos diferentes.

⁶ Agpuru, Dinora, **La cultura democrática de los guatemaltecos en el nuevo siglo**, Pág. 6



1.2 Acceso a los medios de comunicación social

Al comenzar el proceso de democratización en 1986 en Guatemala, las bases legales relacionadas con los medios de comunicación apenas cambiaron. No se produjeron reformas ni debates públicos o semipúblicos encaminadas a la adaptación de la legislación a las peculiaridades y necesidades de un país en proceso de democratización. Las políticas de comunicación formales no se establecieron como un campo especializado dentro de la política nacional.

Ningún partido político representado en el congreso en 1998 había elaborado un programa que contemplara las políticas de comunicación formales, ignorando así la importancia de este campo político.

Por esa razón, las leyes elaboradas durante el proceso de democratización carecían de coherencia. Ejemplo de ello era la Ley General de Telecomunicaciones que regulaba indiscriminadamente tanto las frecuencias de teléfonos móviles como las de radio y televisión. Con la Ley General de Telecomunicaciones, las frecuencias ya no eran otorgadas por el Estado sino subastadas permitiendo la inversión extranjera. El Estado perdió definitivamente el control sobre las frecuencias. Contrastando con esta ley, las demás iniciativas legislativas siguieron la línea tradicional de políticas de comunicación formales, atribuyendo al Estado una amplia gama de funciones que apenas puso en práctica. Ejemplos de esto son la ley de televisión por cable de 1992 y el aumento en los salarios mínimos para periodistas en los años noventa.

En los Acuerdos de Paz firmados entre gobierno y guerrilla en diciembre de 1996, el gobierno se comprometió a fomentar la divulgación de las expresiones culturales indígenas, a facilitar frecuencias para proyectos indígenas y a reglamentar y apoyar un sistema de programas informativos, científicos, artísticos y educativos de las culturas indígenas en sus idiomas, tanto en la televisión, la radio, como en la prensa. Esto se acordó en marzo de 1995. Casi dos años después entró en vigor la Ley General de Telecomunicaciones, con lo cual se imposibilitó el otorgamiento de frecuencias a



proyectos indígenas. Asimismo, el anteproyecto de ley de reforma a la Ley de Radiodifusión ignoró completamente los contenidos de los acuerdos de paz.

La libertad de expresión está regulada de forma amplia en el artículo treinta y cinco constitucional, bajo el epígrafe de Libertad de emisión del pensamiento. Además existe una ley de rango constitucional, la de Emisión del Pensamiento, que norma dicho derecho. Si bien, la libertad de expresión es uno de los requisitos fundamentales para la existencia de la democracia y del imperio de la ley, y que es imposible concebir la celebración de elecciones libres si no existe dicha libertad, también lo es que la utilización inequitativa de los medios de comunicación social puede llevar a abusos en desmedro de procesos electorales competitivos. En el caso de Guatemala es complejo establecer de manera clara la frontera entre ambos derechos.

En primer lugar, los partidos políticos tienen por obligación desarrollar actividades de proselitismo, formación ideológica, captar recursos y participar en procesos electorales, atribuciones imposibles de realizar sin acceso a los medios y de escaso efecto si se hace uso ineficiente de los mismos, por consiguiente, lógico es suponer que cualquier organización política si desea cumplir eficientemente con esas obligaciones deberá optimizar el beneficio derivado de aquellos. Todas las actividades se pueden realizar dentro o fuera de los límites del proceso electoral.

El Tribunal Supremo Electoral emitió, el diecisiete de diciembre de 2002, el Acuerdo 330-2002 en el que define lo que debe entenderse por divulgación o propaganda política, por una parte, y lo relativo a propaganda electoral, por otra.

En el Artículo 1o. del citado Acuerdo, se preceptúa que: “Debe entenderse por divulgación o propaganda política la que realizan los partidos políticos para difundir sus principios, programas e ideología, así como su pensamiento frente a los distintos asuntos de interés nacional, preceptuando además que las actividades que efectúen las organizaciones políticas, con carácter de proselitismo o difusión ideológicas son libres y



se hace la salvedad que Mediante este tipo de publicidad no podrán promoverse candidatos a cargo de elección popular”.

En el Artículo 2o. del referido Acuerdo, se define la propaganda electoral como aquella que realicen los partidos y comités cívicos, lo mismo que los candidatos a cargos de elección popular, con el fin de obtener apoyo electoral. Estas actuaciones quedan reguladas conforme lo dispuesto en la Ley Electoral y de Partidos Políticos y el Reglamento a la Ley Electoral, Acuerdo Número 181-87 del Tribunal Supremo Electoral, y podrán desarrollarse libremente y sin más limitaciones que las contempladas en dicha Ley y su Reglamento desde el día siguiente a la convocatoria a elecciones y hasta treinta y seis horas antes de la señalada para el inicio de la votación.

Conforme a esa normativa, únicamente a la propaganda electoral con la que se promuevan candidatos serían aplicables las disposiciones sobre esa materia incluidas en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, pues toda la demás está dentro del rango de libre y bajo el cobijo del derecho constitucional y ley mencionada en el primer párrafo.

En la ley especializada, el tema de la Propaganda electoral, aparece regulado en el libro cuatro, denominado Proceso Electoral, título único, denominado Desarrollo del Proceso Electoral, en el capítulo cuatro y en los Artículos 219 a 223, que tienen los epígrafes siguientes: De la propaganda electoral y garantía de su ejercicio; Tiempos máximos de transmisión de propaganda; De la propaganda por medio de prensa, radio y televisión; De la obligación de remitir tarifas y De las prohibiciones, respectivamente. Los cinco artículos fueron objeto de modificación en la última reforma introducida a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Antes figuraban los mismos con estos encabezados: requisitos de la propaganda electoral, de las manifestaciones y reuniones, de la radio y televisión del Estado, de los medios privados de comunicación y de las prohibiciones, en su orden.



De acuerdo a algunos analistas⁷, ningún capítulo de la ley, a excepción de la correspondiente a la propaganda, fue objeto de cambio en un cien por ciento, circunstancia que llama la atención sobre la importancia asignada a este aspecto.

El primer artículo del mencionado Capítulo Cuatro de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, empieza por advertir que la propaganda electoral es libre, que ninguna autoridad puede impedir las manifestaciones o reuniones públicas dispuestas con fines de propaganda electoral, bastando el aviso de las organizaciones políticas deberán hacer a la Gobernación Departamental respectiva, y que durante el proceso electoral corresponderá con exclusividad al Tribunal Supremo Electoral, la aplicación de toda norma legal aplicable a ese aspecto.

Derivado de esto último, la autoridad electoral es la única que podrá autorizar los lugares en donde se podrá colocar la misma, así como su remoción, debiendo velar porque los partidos políticos la retiren dentro de un plazo de sesenta días de concluido el proceso electoral respectivo.

En el segundo de los artículos señalados se establece el procedimiento que debe seguirse para fijar la duración y horario de los mensajes propagandísticos partidarios en los medios radiales y televisivos, contemplándose que éstos no podrán negar a ningún partido la contratación de propaganda dentro de los límites establecidos, con el señalamiento de que no pueden aplicarse tarifas diferentes por los mismos servicios, cuestión que para un debido control está ligada a la obligación de los medios de remitir sus tarifas a la autoridad electoral en los plazos y bajo las conminatorias previstas en el Artículo 222.

Así también, en el Artículo 223, bajo un extenso catálogo, se hace enumeración de todas las acciones que constituyen prohibiciones, las cuales abarcan a partidos políticos, funcionarios y empleados públicos, contratistas del Estado, medios de

⁷ Medrano, Gabriel y César Conde, **Regulación de los partidos políticos en Guatemala**, Pág. 45.



comunicación y particulares, aunque no están debidamente reguladas las sanciones en caso de ser transgredidas.

En el Reglamento a la Ley Electoral, el renglón de la propaganda electoral se encuentra normado en los Artículos 27 al 38, es decir, en doce diferentes normas, y ya en algunas se contemplaban aspectos que hasta ahora figuran en la ley, como lo viene a ser la referida con la obligación de los medios de comunicación social de no aplicar en anuncios políticos tarifas diferentes a las de tipo comercial, pero no obstante denuncias informales sobre la violación de esta disposición no existen antecedentes de instrucción de procedimientos por esos actos, mucho menos imposición de sanciones.

1.3 Publicidad en las Campañas Electorales

La publicidad política funciona en las sociedades de consumo y el mecanismo consiste en convertir el proceso de propaganda política en uno que sigue el formato de la publicidad comercial que hemos descrito. Desde el punto de vista de la publicidad, no existe, técnicamente, ninguna diferencia entre lanzar al mercado a un político o lanzar un detergente biodegradable. Operan, por lo tanto, las mismas reglas incluyendo saber quiénes serán los compradores del producto antes de fabricar la imagen del candidato. Se trata de construir al candidato basado en lo que quiere el mercado. Al igual que en la publicidad comercial, antes de diseñar la campaña publicitaria, hay que hacer una investigación de las preferencias de los electores. También al igual que en las campañas comerciales, hay una tendencia a la simplicidad de los mensajes de manera tal que éstos sean cortos o telegráficos. Se trata, otra vez al igual que las campañas comerciales, de una producción para las masas que requieren un consumo masivo.

Todo lo dicho sobre la propaganda en general aplica a las campañas publicitarias en la política. Es comunicación persuasiva diseñada para influenciar. La campaña política es una actividad de un individuo o grupo diseñada para manipular el



comportamiento de un amplio número de personas (la audiencia) para su propia ventaja. También se le puede definir como la que trata de la manipulación en el sentido de que productos sin manipular son sólo materia prima y, por lo tanto, no se puede comunicar sin manipular ya que el público no tiene la capacidad de manipular por sí mismo las informaciones. No se trata de presentar entonces la realidad como tal, sino la imagen de la realidad que le interesa al vendedor del producto político que tenga el consumidor político y que lleve a éste a actuar de la forma deseada por dicho vendedor.

Diré pues que la política es pragmática y sus fines justifican cualquier medio a cualquier precio, siempre que sea rentable. Es decir no hay sustituto para la victoria.

Por esto, se tiende a dar más énfasis a la imagen del candidato que a los temas que están en discusión. El tratamiento que los medios de comunicación dan a las campañas electorales es como si se tratara de un juego o deporte donde la sustancia no es importante. Esto refleja el hecho de que tiende a haber muy poca diferencia de sustancia entre los candidatos y que la diferencia es de detalles. Hay muy pocos temas y éstos son escogidos cuidadosamente. La información que los votantes obtienen, según los estudios, no es información útil para ellos.

Las campañas publicitarias en los procesos electorales de los sistemas democráticos tienden, pues, a ser manipulativas y orientarse a lo trivial y no a la sustancia.





CAPÍTULO II

2 Función de representación de los partidos políticos en la distribución de poder

2.1 Influencias sociales

Actualmente puedo decir que muchos son los actores, que entran en juego con la actividad política nacional, sobre todo amparados por las organizaciones políticas, mismas que a la fecha han proliferado, presentando a la población la más amplia gama de individuos con aspiraciones a ocupar cargos públicos en la República. Así como lo haré ver más adelante, han tenido oportunidad en este enmarañado mundo político, los sectores más diversos y hasta cuestionados, como por ejemplo: el sector capitalista, campesino el cual ha cobrado un gran auge como lo dejaron ver las últimas elecciones, femenino, juventud, religioso, laboral, militar, tercera edad, sindical, organizaciones civiles, bancario, comercial, narcotráfico, crimen organizado, etc.

Sin embargo, pese a todo ello, considero adecuado, señalar que los procesos electorales post gobiernos militares, han permitido que los diferentes sectores ideológicos de la población guatemalteca, vayan teniendo representación libre de persecuciones, represalias y demás temores por su particular inclinación política, dentro de procesos libres y no viciados. Tal es el caso de la participación de Rigoberta Menchú, de lanzarse de lleno al ruedo político, se convirtió en la principal novedad de la escena electoral del país. A sus credenciales de Premio Nobel de la Paz de 1992, le agrega el hecho de ser mujer e indígena, lo cual le puede dar un cambio importante a la historia nacional por los componentes de género y de etnia. No dudo en afirmar que con la candidatura presidencial de Rigoberta Menchú y la salida a luz del movimiento Winaq, Guatemala ha accedido a la modernidad política. En esta oportunidad la agrupación trata de representar los intereses y necesidades de la población mayoritaria, desde una perspectiva multicultural y no necesariamente de clase.



Y hablo del ingreso del país a la modernidad política, en virtud de que el conflicto armado tuvo como una de sus causas la exclusión político ideológica de importantes sectores. En donde figuraban principalmente los grupos marxistas-leninistas que fueron perseguidos y diezmados. Si bien eso fue cierto, sólo era una parte de la realidad, ya que la izquierda no fue la única vedada de una participación política legal. Además, luego de los acuerdos de paz, la izquierda se ha diluido y por lo menos ahora no representa una alternativa real de poder. En cambio, las mayorías indígenas han sido las que han estado ausentes de las principales decisiones del país, porque el Estado fue erigido a partir de una estructura criolla y racista. Incluso los marxistas vieron a los indios como elemento cuantitativo para ganar el conflicto armado, o sea, como carne de cañón.

Fue en la época de 1970, que existió el primer antecedente de un partido indígena, denominado Frente de Integración Nacional, el cual fue atacado por sectores conservadores que lo tildaron de racista. Según Demetrio Cojti⁸, “el Frente de Integración Nacional, no prosperó porque se alió indirectamente con el Ejército y carecía de una ideología indígena, que cuestionara las estructuras sociales del país.” Faltaba aún definir las reivindicaciones mayas y sobre todo la reconstrucción del tejido étnico-cultural fragmentado por los siglos de opresión y represión sufridos por los pueblos originarios. Poco a poco fue cobrando cuerpo la reivindicación de otros pueblos, por medio de sus dirigentes e intelectuales que comenzaron a librar una lucha ideológica en el mismo escenario ladino.

Lo que considero adecuado manifestar es que Winaq, se ha convertido en la plataforma del futuro partido político que puede llegar a representar a una amplia mayoría de la población. Por supuesto debe esperarse que Winaq demuestre una amplia concepción política que le permita asimilar los resultados obtenidos en las recién pasadas elecciones, y sobre todo para incorporar tanto a indígenas como a ladinos en el mismo proyecto político

⁸ Shetemul, Haroldo, **Nuevos actores políticos**, Pág. 1



Considero que la participación de organizaciones de izquierda en un ambiente electoral libre, para las próximas elecciones puede modificar la escena electoral, ya que surgen en un momento clave de las negociaciones con su propia plataforma programática. Aún cuando no alcanzaran la primera magistratura, es importante su participación en estos comicios para ganar experiencia y llevar una mayor presencia indígena en el Congreso y en las alcaldías.

Así también considero que no basta con que los indígenas o la izquierda alcancen la presidencia de la República, ya que ese es el único objetivo de la generalidad de partidos guatemaltecos. Lo fundamental es fortalecer la organización social, con sentido estratégico, para que los pueblos marginados tengan poder de decisión en las situaciones que les afectan directamente.

2.2 Marginación participativa

Los derechos y deberes políticos de los ciudadanos guatemaltecos se encuentran contemplados en el Artículo 136 de la Constitución Política de la República que establece el derecho inscribirse como votante, a votar y a ser elegido, a controlar la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso, a ocupar cargos públicos, participar en actividades políticas y defender el principio de no reelección a la presidencia. De acuerdo con el Artículo 15 de la Ley Electoral, los miembros en actividad de las fuerzas armadas y la policía están impedidos de votar, al igual que las personas designadas para una función o tarea militar, o cuyo ejercicio de la ciudadanía haya sido suspendido o revocado. Así también el ejercicio del voto no es obligatorio.

De acuerdo con el Artículo 223 de la Constitución Política de la Republica, el Estado garantiza la formación y el funcionamiento de las organizaciones políticas, las cuales sólo pueden estar sujetas a las limitaciones establecidas por ley. Una vez convocadas las elecciones, ni el presidente, ni los miembros del ejecutivo, los alcaldes o los funcionarios municipales pueden utilizar las obras o actividades públicas para fines de propaganda política.



Por su parte el Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce y protege el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país. Este artículo dispone en la sección 1(a) que cada ciudadano tiene derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. De acuerdo con la sección 1(b), todos los ciudadanos tienen derecho a votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Además, en la sección 1(c) se dispone que los ciudadanos tienen, acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. En la sección 2 se dispone que la ley puede reglamentar el ejercicio de esos derechos exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. El ejercicio de los derechos mencionados presupone, a su vez, la capacidad de la ciudadanía para ejercer otros derechos fundamentales como la libertad de expresión, asociación y reunión.

En cuanto a la participación política, deseo anotar que La Constitución Política de Guatemala en su Artículo 66 establece: "...el reconocimiento, respeto y promoción de las formas de organización social de los pueblos indígenas. Por su parte, el Acuerdo Sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce que los pueblos indígenas han sido marginados en la toma de decisiones en la vida política del país, haciéndoseles extremadamente difícil, si no imposible, su participación para la libre y completa expresión de sus demandas y la defensa de sus derechos, por lo que se hace necesario institucionalizar la representación de los pueblos indígenas en los niveles local, regional, y nacional, y asegurar su libre participación en el proceso de toma de decisión en los distintos ámbitos de la vida nacional".

Sin embargo el patrón de exclusión al que han estado sometidos los pueblos indígenas se ve reflejado tanto en la mínima participación que ejercen dentro de los cargos de poder en el Estado, así como en el poco respeto a las formas tradicionales de participación de estos pueblos.



A pesar de los avances en este campo, aún se logra reflejar la diversidad étnica cultural de Guatemala en la forma tradicional de ejercer el poder. Algunos partidos políticos han incorporado recientemente, y en cantidad creciente, a personas de origen indígena en los cargos de elección popular, y ha aumentado la cantidad de legisladores indígenas. Además, los cargos de Ministra de Cultura y Viceministro de Educación fueron ocupados por profesionales de origen indígena, y en junio de 2002 el Encuentro de Lideresas y Líderes Indígenas creó un Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas para que funcione como interlocutor con las instituciones gubernamentales. De todas formas, la participación en los canales oficiales del Gobierno no toma en cuenta la presencia demográfica y el peso cultural de los pueblos indígenas ni representa la diversidad étnica del país, especialmente a nivel nacional. A su vez, las tasas de abstención del electorado indígena son altas, hay muy pocas personas indígenas en cargos de elección o en funciones públicas de responsabilidad, y tienen muy poca incidencia en la toma de decisiones políticas. En el ámbito municipal, las altas tasas de personas en edad electoral no inscritas en el censo electoral, y la indocumentación de mujeres, refugiados y desplazados internos conduce a que la participación electoral en las áreas rurales sea especialmente baja. Por otra parte, si bien la representación indígena a nivel local es proporcionalmente mayor a la del nivel nacional y a través de la formación de comités cívicos no afiliados a los partidos políticos logran obtener cargos de alcaldes, síndicos o concejales; esto sigue siendo insuficiente.

En cuanto al respeto de las formas tradicionales de organización indígena, ha habido conflictos entre las autoridades tradicionales indígenas y las autoridades nacionales o departamentales por distintas razones, tales como el acceso a bienes comunales y la resolución de conflictos locales. Es más, en casos como el de la Alcaldía de Sololá y los alcaldes comunitarios de Totonicapán, el Estado ha intentado hacer desaparecer las autoridades indígenas para quitarles fuerza e incidencia. a nivel local continúan operando las Patrullas de Autodefensa Civil como grupos de poder local, lo cual dificulta la necesaria reestructuración de las formas tradicionales de organización social, en especial del pueblo maya, en algunas regiones del país. Esta



situación provoca, detrás de una tranquilidad aparente, un alto nivel de conflictividad y temor en la población indígena e impide la paz social.

Las iniciativas estatales no han conseguido asegurar la plena participación política de los pueblos indígenas. Aunque la Ley Electoral durante los últimos años ha sido modificada en varias ocasiones, estas reformas no han significado cambios que propicien una amplia y equitativa participación de los pueblos indígenas. El fundamento de ello es, especialmente, que en la actual legislación electoral guatemalteca no se consideran los principios, procedimientos y mecanismos de las formas propias de organización política de los pueblos indígenas. A pesar del reconocimiento constitucional de la organización social de los pueblos indígenas, sus autoridades tradicionales en muchas ocasiones no son reconocidas o respetadas por las autoridades nacionales o departamentales, produciéndose conflictos de poder que afectan a las comunidades indígenas. Por otra parte, la Defensoría Maya, el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco y la Academia de las Lenguas Mayas, que son instituciones creadas para aumentar la participación indígena, no cuentan con los recursos ni la autonomía necesaria para lograr sus objetivos.

Lo anteriormente descrito, hace necesario establecer las medidas necesarias para promover la plena participación política de los miembros de los pueblos indígenas, a través de una mayor participación en el poder público, así como un mayor reconocimiento de las formas tradicionales de organización indígena.

Por otro lado encontramos otro sector poblacional, que en nuestro país ha enfrentado una clara discriminación, como lo constituye el sector femenino, y que mejor que la opinión de una fémina para ilustrar mi aseveración; es así como cito las palabras de la diputada Nineth Montenegro, quien en referencia al tema nos indica: “Hablar de mujeres en Centroamérica lleva aparejado, muchas veces, hablar sobre discriminación y exclusión histórica. En la mayoría de los países de esta región, la mujer está ausente del ámbito público, el cual se considera un dominio exclusivo de los hombres. Los



estereotipos persisten y continúan siendo inculcados en el hogar y en la escuela, de tal suerte que en las mujeres predomina su rol en la casa y su papel reproductor.

“En Guatemala es muy reciente la incursión de la mujer en el ámbito público. Existen cargos de elección popular, como la Presidencia de la República, para los cuales se considera, por parte de sectores mayoritarios de la población, que la mujer no está preparada para ejercerlos. No fue sino hasta la década de los cincuenta, cuando la mujer se estrenó en tareas de dirección de la cosa pública, pero su participación en la política es todavía incipiente comparada con la de los hombres.

Este estudio analizará las causas estructurales y patrones que limitan a la mujer a la hora de optar a cargos de elección, especialmente en el Congreso de la República. En Guatemala, un grueso segmento de la población sufre el rigor de la desigualdad socioeconómica, lo cual constituye un serio obstáculo para el desarrollo humano. Este factor se exagera en la mujer, evidenciando cómo la exclusión por género en el país va más allá de la discriminación por razones de clase o etnia.

Las inequidades existentes no pueden continuar siendo toleradas y deben ser motivo de honda reflexión y búsqueda de soluciones, ya que sólo en la medida que sean abordadas y resueltas, será posible el pleno desarrollo dentro de un marco de justicia social y la consolidación real de la democracia en Guatemala con la participación de más de la mitad de su población”⁹.

De acuerdo a este estudio presentado por la diputada Nineth Montenegro, se establece que Guatemala, posee una población que alcanza los trece millones de personas, de los cuales el cincuenta y uno punto siete por ciento son mujeres. Por otro lado debo recalcar que la mitad de la población guatemalteca es indígena, un porcentaje pequeño es garífuna y un dos por ciento criollos con una alta concentración de poder político y económico. El resto son mestizos o ladinos.

⁹ Montenegro, Nineth, **El desafío de la participación política de la mujer en Guatemala**, Pág. 2.



Dato interesante resulta el de saber que el cincuenta y seis punto siete por ciento de la población vive en condiciones de pobreza. La extrema pobreza alcanza el veinticinco punto cinco por ciento. El índice de analfabetismo en el ámbito nacional es de un treinta y seis por ciento. Entre las mujeres indígenas éste asciende al cincuenta y uno por ciento. Existen áreas de mayoría indígena donde el analfabetismo alcanza el noventa por ciento.

La situación de la niña guatemalteca también es precaria. En el ámbito educativo, el nivel de deserción escolar alcanza al ochenta y uno por ciento en el área rural y al cincuenta y uno en la urbana. Tan sólo diecisiete de cada cien niñas completa la escuela primaria y en zonas rurales el sesenta y seis por ciento de ellas abandona la escuela antes de concluir el tercer grado.

La mano de obra femenina no siempre es reconocida. Aún hoy día es considerada en el Código de Trabajo junto a la de los menores. Las labores domésticas recaen en la mujer sin que éstas les sean reconocidas como trabajo remunerado.

Solo el veintisiete por ciento de los títulos de propiedad de la tierra pertenecen a mujeres, aún cuando la tierra es la principal fuente de subsistencia de la familia campesina e indígena, siendo frecuentemente ella la que la trabaja amén de cumplir con sus obligaciones en el hogar.

Considera la parlamentaria en comentario que, estas cifras ponen de manifiesto la existencia de dos Guatemalas en materia de género, ofreciendo un diagnóstico de la situación de las niñas y las mujeres, especialmente, de aquéllas que viven en el área rural y campesina y las indígenas.

Asegura la diputada Montenegro que durante su pasado reciente, Guatemala se ha caracterizado por ser el escenario de una larga guerra interna, dictaduras militares, ausencia de alternativas políticas y una democracia prácticamente recién estrenada a partir de 1986.



En este contexto histórico asegura, donde la participación ciudadana estuvo fundamentalmente restringida, la mujer no estuvo ausente. Desde comienzos del siglo veinte, la mujer guatemalteca participó en asociaciones mutualistas y gremiales desde donde trabajó por jornadas laborales más justas. En 1925 ya había participado en la primera huelga laboral. En ese mismo año surgieron partidos como el comunista y el anarquista, en donde algunas mujeres se destacaron, aunque no en cargos directivos.

Refiere Nineth Montenegro en su trabajo ut supra citado que la reforma a la Constitución de 1945 concedió por primera vez la calidad de ciudadana a la mujer y ésta accedió al derecho de sufragio. Empero, se excluyó a la mujer analfabeta quien tuvo que esperar hasta 1965 para que dicho derecho se le reconociera.

Señala que durante la época de mayor represión e intolerancia, las mujeres guatemaltecas fueron pieza clave en propiciar un ambiente de respeto a los derechos fundamentales de la persona humana. Así, durante la dictadura militar de 1984 fue sorpresivo ver surgir por primera vez en la historia del país a un grupo de mujeres reclamando por sus familiares detenidos y desaparecidos por fuerzas del Ejército. El Grupo de Apoyo Mutuo, organización de familiares de personas detenidas ilegalmente y desaparecidas, fue la primera organización de tal envergadura, creada por mujeres, esposas, madres e hijas de las víctimas de estas violaciones de los derechos humanos, brindando un aporte inestimable para la defensa de derechos elementales que en aquella época eran conculcados.

No fue sino con la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera en diciembre de 1996, que se puso fin al conflicto armado que se había prolongado durante más de 36 años.

Con el objeto de iniciar la búsqueda de consensos alrededor una agenda nacional, y en el contexto de las negociaciones de paz, a principios de 1994 se creó la instancia de la Asamblea de la Sociedad Civil, que en su seno acogió a doce sectores representativos de la sociedad, entre otros, el sector de mujeres. Este último se



conformó en torno a demandas vinculadas a las necesidades más ingentes de las mujeres. Como antecedente, la agenda de la paz había dejado planteado un capítulo sobre la situación de la mujer guatemalteca en el cual se esbozaron propuestas para transformar su situación. De igual manera, los Acuerdos de Paz abordaron temas centrales como el trabajo, la tierra, acceso a la educación y salud, y mencionaron la necesidad de que la mujer participara ampliamente en la construcción de la democracia mediante el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

La democratización del país ha sido una prioridad de un gran número de mujeres guatemaltecas. No obstante su contribución en esta tarea, resalta la falta de mejora en las condiciones de la misma. Los resultados en cuanto al acceso de las guatemaltecas a la educación, empleo, cargos directivos en empresas privadas y la participación en el ámbito de lo público son pobres. Hoy en día, la presencia de la mujer en este último espacio es irrelevante pese a que existe una sensible mejoría en relación con los periodos anteriores a la transición democrática de 1986.

En el año de 1956 se elige por primera vez a una mujer al cargo de diputada al Congreso de la República en Guatemala. En 1995 la izquierda participa por vez primera en un proceso electoral e incursionan mujeres a ocupar escaños en el Congreso.

Posteriormente, y pese a que se aumentó el número de diputados en virtud del crecimiento de la población, el número de mujeres congresistas no se ha elevado sino que, por el contrario, se ha reducido. Este hecho posiblemente esté causado por el escaso estímulo a la participación política de la mujer y la fuerte presencia de partidos conservadores en el Gobierno y en el Congreso.

En el ámbito directivo en el Congreso de la República, sólo hasta 1991 se registraron los primeros avances significativos para la mujer como la obtención de la Presidencia del Congreso, en donde la mujer jugó un papel de primer orden. Este fenómeno se repitió en los años 1994 y 1997. En 1999, de las novecientas sesenta candidaturas al Congreso de la República ciento treinta y tres eran mujeres y sólo diez



fueron electas en un Congreso que contaba con ciento trece escaños. A pesar de un evidente progreso, en 2002, las mujeres constituyen el ocho punto ocho por ciento de los miembros del Congreso. Guatemala junto con Paraguay, Honduras y Brasil, tiene uno de los índices más bajos de mujeres en el Parlamento.

Comenta la diputada Montenegro que, en la historia reciente de participación de la mujer guatemalteca en otros cargos de elección popular, tampoco arroja resultados alentadores. En 1999, durante las elecciones generales, dos mujeres compitieron contra veinte hombres sin ningún éxito para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República. De los trescientos treinta y un municipios que hay en el país, en 2002 solamente tres son gobernados por mujeres. En el caso de la mujer indígena la exclusión se acentúa. Ésta alcanzó apenas el tres y dos por ciento de las candidaturas en listados distritales y nacionales respectivamente.

Respecto a altos cargos estatales no electivos, en el año 2002, seis mujeres fueron nombradas a la cabeza de gobernaciones departamentales. Esto se logró, en gran medida, debido a las alianzas entre varios sectores de la sociedad civil como Kuchuj, Voz Ciudadana, Coordinadora Sí Vamos por la Paz y el Sector de Mujeres de la Asamblea de la Sociedad Civil, quienes unificaron esfuerzos en una masiva campaña de cabildeo para incidir en la decisión del Presidente.

Un análisis comparado realizado por la diputada Montenegro señala que otros países centroamericanos en cuanto a la participación política de la mujer en cargos decisivos en los organismos legislativo, judicial y ejecutivo, muestra a Guatemala en clara desventaja. En 1999, Guatemala sólo alcanzaba el once punto tres por ciento, mientras Costa Rica cuenta con un diecinueve punto tres por ciento y El Salvador con un dieciséis punto siete por ciento.

En relación con la participación electoral, las mujeres en Guatemala han acudido tradicionalmente en menor número que los hombres a las urnas. Esta sensible ausencia de la mujer en las decisiones electorales está estrechamente relacionada con



desconocimiento elemental de sus derechos cívicos, la falta de documentación y una profunda apatía a la hora de ejercer un derecho que no se ve redituado en la vida cotidiana con mejoras en la calidad de vida del ciudadano.

En cuanto a los obstáculos a la participación política de la mujer, existen factores estructurales que han restringido y continúan limitando el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos por parte de la mujer. En Guatemala, estos factores fueron exacerbados por el contexto del conflicto interno y por la ruptura del equilibrio democrático que anuló la capacidad de respuesta de la sociedad civil y redujo las oportunidades de desarrollo y participación política de la mujer. En la reciente vida democrática de la nación, estos factores deberán ser superados a fin de asegurar márgenes mínimos de gobernabilidad y condiciones de viabilidad para el país.

Varios de los factores que obstaculizan la participación política de la mujer, considerados en el trabajo de la diputada Nineth Montenegro, y que vale la pena destacar son los siguientes:

- a) La persistencia de un esquema de sociedad patriarcal y excluyente en donde los valores se miden a través de patrones socioculturales, machistas y racistas que discriminan la participación de la mujer. Este esquema y patrón negativo también se perpetúa en el ámbito familiar y personal.
- b) Los altos niveles de analfabetismo y sus condiciones de desventaja en materia de desarrollo humano, constituyen una serie limitante para el acceso de la mujer a la política.
- c) El grupo de mujeres organizadas alrededor del tema género es ínfimo comparado con la alta presencia poblacional de la mujer. La mujer cotidiana está acomodada a sus circunstancias y a jugar su rol. No se anima a participar, ni lo encuentra importante.



En relación con la participación efectiva de la mujer en el Parlamento, existen otros factores que a su vez juegan en su contra:

- a) En primer lugar, el descrédito de los partidos políticos desestimula la participación política del ciudadano, especialmente la de las mujeres y jóvenes, quienes cada vez se afilian menos. Es difícil encontrar representantes de estos sectores en cargos directivos en los partidos políticos. Hubo que esperar hasta 2001 para ver a una mujer ocupar la secretaría general de un partido político por primera vez. Aunque los partidos políticos legalmente son estructuras para hombres y mujeres en condiciones de igualdad, en la práctica esto no se concretiza. El fenómeno de la exclusión política se hace más evidente en el campo que en la ciudad. Con el objeto de asegurar la simpatía de las agrupaciones de mujeres y su posible caudal electoral, algunos partidos en la actualidad incluyen el tema de la representación femenina, mediante el impulso de la presencia de la misma en las listas. Sin embargo, esta presencia se produce sólo en lugares marginales, en donde con dificultad alcanzaría un escaño dadas las características del sistema electoral guatemalteco, diseñado para favorecer a los partidos tradicionales con recursos económicos.
- b) En segundo lugar, aún cuando los Acuerdos de Paz proponen medios para estimular la participación electoral, no se recomendaron mecanismos concretos que propiciaran condiciones de equidad para la participación política de las mujeres en la Ley Electoral. Así, en Guatemala, el tema de cuotas temporales de participación como medidas de tipo afirmativo no están contempladas.
- c) En tercer lugar, existe una falta de apoyo de las mujeres organizadas a las mujeres militantes de partidos políticos. Los puentes de comunicación entre ambos sectores son limitados, lo cual repercute en la capacidad de llevar adelante una agenda de género ante la ausencia de una base social que la sustente y apoye. La agenda de mujer queda relegada a un segundo plano ante

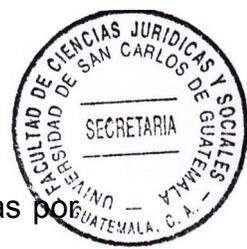


el temor generado por la falta de apoyo y a la eventual discriminación a la mujer por su propio partido al no atender una agenda vinculada con temas generales.

- d) En cuarto lugar, y como consecuencia de lo anterior, el impulso de las candidaturas de mujeres al Congreso depende básicamente de los partidos políticos y no de las organizaciones de mujeres. Ante esto, y en relación con la agenda de género, la presencia de la mujer en el Congreso se torna débil. Esto último, sumado a la limitada presencia de la mujer en términos numéricos, afecta seriamente su capacidad de incidencia en los niveles de toma de decisiones.
- e) En quinto lugar, la actividad política está diseñada de tal forma que dificulta la participación de la mujer. Los horarios del Congreso y de los partidos son arbitrarios. En este contexto, la mujer madre de familia y cabeza del hogar se ve en la encrucijada de participar plenamente en el ámbito público o descuidar los deberes que tradicionalmente tiene asignados en el hogar.

Por supuesto ante este tipo de situaciones y con el pequeño avance que ha tenido el sector femenino guatemalteco, debe trabajarse en procura de hacer frente a esta realidad, por lo cual y como característica positiva de la diputada Nineth Montenegro, ella en su trabajo que traigo en comentario plantea las siguientes tareas pendientes en la agenda política de la nación, con miras a lograr una mayor y efectiva participación de la mujer:

- Estimular la participación de la mujer en la arena pública para que comprenda la importancia de tener voz en todos los espacios nacionales, especialmente en el Congreso.
- Apoyar reformas de fondo a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que permitan la presencia de la mujer en la vida política. Esto implica la adopción de cuotas temporales de participación política, que permitan la



presencia de la mujer y obliguen a los partidos a incluirlas en las listas por ley.

- Generar acercamiento de las mujeres organizadas a los partidos políticos para apoyar el incremento de mujeres en cargos de elección.
- Generar condiciones para crear un bloque de parlamentarias, con una agenda común a favor de reformar todas aquellas leyes que discriminen a la mujer: Código Civil, Penal, Laboral, Procesal Penal, y Ley Electoral y de Partidos Políticos.
- Ratificar convenios y tratados internacionales relacionados con el tema de género, ya que es necesario equiparar a la mujer en el ámbito legal y propiciar un verdadero Estado de Derecho.
- Propiciar la educación cívica y política de la ciudadana. La cultura democrática no está arraigada en la población, la cual sólo ejerce parcialmente su ciudadanía cuando vota, pero no controla ni fiscaliza los actos de sus gobernantes.
- Impulsar campañas masivas de documentación y empadronamiento para las mujeres, especialmente en el campo y para las mujeres indígenas quienes muchas veces no están registradas como ciudadanas y menos aún empadronadas.
- Propiciar desde el Estado las herramientas necesarias para incentivar la democracia interna del hogar, en la motivación a las tareas conjuntas del hogar y del cuidado de los hijos, alejando estereotipos que ubican y reducen a la mujer en la esfera del hogar.



- Vigilar por la correcta distribución de los recursos del Estado para educación primaria, secundaria y universitaria, propiciando que el elemento género esté presente en forma cuantitativa y cualitativa. La educación contribuye al desarrollo integral de las personas y determina oportunidades productivas, laborales y políticas.
- Estimular las empresas privadas y públicas para que apoyen a la mujer con el objeto de que se organice y participe, propiciando para ello el ambiente necesario a través de redes sociales que incluyan: guarderías, casas cuna, centros de apoyo femenino, entre otros.

Con el objeto de que estas propuestas adquieran un carácter operativo, deben ser coordinadas entre el Gabinete Social, el Foro Nacional de la Mujer, la Secretaría de la Mujer, la Defensoría de la Mujer Indígena y las propias congresistas, con el objeto de propiciar un trabajo coordinado en el ámbito nacional.

Finalmente diré que la participación de la mujer en la política conlleva a una visión más integral de las necesidades poblacionales e imprime competencia sana y calidad a la participación política de la ciudadanía en general. La situación de la mujer guatemalteca en este sentido es aún precaria pese al trabajo de los sectores que han reivindicado la igualdad entre hombres y mujeres. El esfuerzo no ha tenido los frutos deseados. Esto se debe, en gran parte, al desinterés de las mismas mujeres por internarse en la arena política. Empero, por otra parte, la ausencia de voluntad de los propios partidos por impulsar la presencia de la mujer en la política y en sus estructuras partidarias ha sido un factor importante. A esto último ha contribuido igualmente la manera aislada e individual en la que la mujer ha luchado por tener presencia, generalmente vinculándose a intereses ideológicos o de otro tipo, pero no en la línea de identidad de género.

En la actualidad, la presencia de la mujer en el Congreso en Guatemala es efectiva pero limitada. En la Comisión de la Mujer, creada desde 1994 sin embargo, se ha



perdido continuidad en los esfuerzos y ha habido retrocesos. Tanto que, en 2002, por primera vez en la historia de esta comisión la preside un hombre, deteriorándose a partir de esta decisión el trabajo político a favor de la mujer en el organismo más importante del Estado.

En el ámbito centroamericano, las parlamentarias de la región han construido espacios de debate común a través de las comisiones de la mujer existentes en cada uno de los parlamentos nacionales. Estos espacios han servido para identificar agendas comunes en torno a temas como violencia doméstica, acoso u hostigamiento sexual y cuotas de participación política.

Este tipo de experiencias tienen que ser impulsadas desde el ámbito nacional con miras a la construcción de una agenda nacional que integre la participación de la mujer. En este sentido, el Congreso debe constituirse en la instancia primordial que convoque y promueva esa mayor participación.

Con respecto a este punto de la participación femenina en la política nacional, también otras entidades como Cerigua¹⁰, ha manifestado su punto de vista, mismo que a continuación comento.

Señala la agencia Cerigua que obstáculos como la difícil situación económica, la cultura patriarcal, el rol de amas de casa impuesto por la sociedad, la baja autoestima y la falta de educación, son algunos de los impedimentos que enfrentan las mujeres que desean participar en política, esto de acuerdo a un estudio difundido por el propio Tribunal Supremo Electoral guatemalteco.

Refiere que el análisis Percepciones de las Mujeres Guatemaltecas Sobre su Participación Política, señala que el machismo es uno de los principales obstáculos que afrontan las mujeres que desean competir por un cargo público, pues los hombres no ceden espacios de participación. Comenta además que en dicho análisis se señala que

¹⁰ CERIGUA, **Participación femenina en la política guatemalteca**, Pág. 2.



los hombres consideran importante la participación femenina en la política, pero cuando se les propone que sus esposas, hijas o hermanas, se involucren, evaden la pregunta, por lo que el estudio concluye que el sector masculino cree necesaria la incursión de las mujeres, siempre que no sean de su familia.

Señala Cerigua que las tareas del hogar y las responsabilidades familiares son otro obstáculo que afrontan las mujeres, debido a que la cultura patriarcal las obliga a responsabilizarse únicamente de limpiar, cocinar o cuidar a los hijos, señala el estudio.

Indica el análisis de Cerigua que el Tribunal Supremo Electoral, ha declarado que la falta de educación es una limitante crucial en la participación política del sector femenino, ya que los demás obstáculos podrían ser salvados si la mujer tuviera una formación adecuada.

Esta declaración de Cerigua señala que tanto, la diputada de la Alianza Nueva Nación, Nineth Montenegro, consideró que pese a los avances sustanciales de las mujeres en el mundo, en América Latina existen muchas carencias que van desde la falta de acceso a los servicios básicos hasta de oportunidades en la administración pública y privada. Comenta que la legisladora señaló que son las mujeres quienes enfrentan más problemas para desarrollarse, ya que aún se les niega el acceso a la educación, al empleo y oportunidades en general, a lo que se agregan las cargas familiares por la irresponsabilidad paterna.

Asegura la información de Cerigua que la diputada Nineth Montenegro, quien ha destacado desde la década de los ochenta por su lucha a favor de los derechos humanos, consideró que los gobiernos tienen mucho que hacer en términos de inversión social para procurar el desarrollo integral de las mujeres. Ya que en la medida en que acceda a la educación, la población femenina guatemalteca tendrá más oportunidades de desenvolverse en el ámbito político, empresarial y laboral.



Comenta además el informe supra relacionado que al referirse a las iniciativas planteadas en el Congreso a favor de las mujeres, Montenegro dijo que durante el gobierno del Frente Republicano Guatemalteco fue aprobada la Ley de Desarrollo Social, pero su contenido no favoreció a las mujeres. Asegura también el informe que para la diputada Montenegro, el país carece de políticas públicas dirigidas a la población femenina, por el contrario, los espacios de participación en la administración pública se han reducido, lo cual evidencia el reducido número de diputadas.

2.3 Permanencia partidista

Muchas organizaciones políticas, si bien se amplían en los períodos preelectorales prefieren mantener una organización legal pequeña y controlable.

De este modo encontramos que, aún cuando se tenga organización o filiales en muchos municipios, los partidos prefieren presentar ante el Registro de Ciudadanos un número mínimo de éstas.

Lo anterior explica una de las críticas recurrentes a los partidos políticos: su carácter electorero; es decir, su preocupación, interés y organización solamente durante los períodos preelectorales. Ciertamente algo de razón asiste a estas críticas, pero lo que debe tenerse en cuenta es que para los partidos, la función fundamental es la electoral. Montar una maquinaria que les permita traducir en votos sus propuestas programáticas es la preocupación principal de cualquier organización política; el resto son complementarias y sin la primera carecen de sentido. Parece lógico, entonces, que los partidos den prioridad a su organización en épocas electorales y que su principal objetivo se centre en conseguir los votos que sustenten sus posturas.

Lo que se ha criticado mucho es que pasado el momento electoral los partidos dejan de funcionar orgánicamente y en los casos que corresponde, se centran en las labores legislativas o de gobierno.



Es necesario tener presente que mantener una organización luego de las elecciones no es fácil y el interés general de la población decae. No se ven razones para continuar una militancia partidaria cuando no existen incentivos inmediatos; por otra parte, los partidos encuentran dificultades no sólo organizativas, sino de orden económico para el mantenimiento de sus actividades.

El último de los problemas que debo mencionar es el referente a la presencia de caudillos o dueños de los partidos y su manejo democrático interno.

Por supuesto no es condición necesaria para que los partidos políticos funcionen correctamente que su organización interna sea democrática. En una época en que la actividad política se concentra cada vez más en un grupo de dirigentes y técnicos que han asumido profesionalmente la tarea partidaria y de gobierno, las formas como se organiza una fuerza política son responsabilidad interna de la misma y serán los electores quienes les darán o no su confianza, si ésta cumple con sus expectativas.

Es evidente que la mayoría de las organizaciones políticas guatemaltecas surgen alrededor de una figura con aspiraciones presidenciales, sea por su carisma, su capacidad organizadora o su poder económico, lo cual en un sistema de partidos nuevos o cambiantes no es de extrañar. Esto no es negativo en sí mismo, los liderazgos fuertes son una característica en la política y no sólo en los regímenes presidencialistas, como se dice comúnmente.

El inconveniente se presenta cuando las organizaciones políticas no logran institucionalizarse y su única razón de existir es la de llevar a su líder a la conducción del gobierno. Es decir, se convierten o no logran superar su caracterización como formaciones sin ideología ni programa definidos, con organización escasa, lealtades políticas coyunturales y poca propensión a perdurar en el tiempo. Y sobre todo si se toma en cuenta la prohibición constitucional de la reelección. A esto debe sumarse una costumbre más reciente, la de personas ajenas al mundo de la política que compran fichas de partidos para poder presentar sus propias candidaturas.



En torno a estos temas se puede concluir que los partidos serán tan democráticos como su instinto de supervivencia les diga que deben ser y será la propia población, a través de su voto, la que juzgue si le son o no convenientes las formas organizativas de los partidos.

Concluyo entonces manifestando que es necesario recordar que la sociedad guatemalteca tiene escasa cultura democrática, producto de un largo y tormentoso pasado autoritario, represivo y signado por la violencia política. Dicha cultura aparece además, acompañada de una desafección al sistema democrático representativo por parte de los principales actores de la sociedad. Más allá de sus defectos propios, que son muchos, difícilmente los partidos puedan encontrar en este contexto la legitimidad que les es indispensable para el ejercicio de sus funciones. Se impone entonces la necesidad de implementar programas de formación en torno a los valores democráticos y del propio sistema.

2.4 Participación ciudadana

El título pretende avanzar en desentrañar la lógica del desempeño institucional de los partidos políticos en Guatemala con miras a entender la fortaleza o debilidad de la democracia participativa a lo interno de los mismos.

Para principiar, se puede decir que parece ser común en la ciencia política guatemalteca partir del supuesto de que el sistema de partidos políticos en Guatemala es endeble, ya que existe una tendencia al multipartidismo basado en partidos prácticamente inexistentes o sumamente desestructurados que padecen de una alta volatilidad electoral. Paradójicamente, un número alto de instituciones partidarias que se combina con un muy bajo índice de pluralismo político, lo cual parece ser una mala combinación: muchos partidos que aparecen y desaparecen rápidamente pero que, en su conjunto, representan a muy pocos sectores de la población guatemalteca.



Desde la ciencia política, uno de los principales indicadores de institucionalidad partidaria es el de permanencia en el tiempo, Honduras por ejemplo, tiene dos partidos que datan de inicios del siglo, tal es el caso del partido liberal el cual tiene más de cien años, ya que fue fundado. Y si se tiene en mente este dato, empiezan a aparecer incoherencias cuando se analizan a los partidos políticos en Guatemala: el único partido que tenía más de veinte años de existencia era la Democracia Cristiana Guatemalteca. Además, a la DCG se le puede considerar dentro del selecto grupo de partidos que han hecho gobierno, ya que fue ganador de la contienda electoral de 1985, aparte de que quedó en tercer lugar en las elecciones de 1990.

En Guatemala hacen falta análisis que hayan estudiado el fenómeno electoral, más allá del simple citar números e índices electorales agregados a nivel nacional, lo cual ciertamente ha brindado una primera panorámica sobre la democracia procesal, pero que han fallado en desentrañar con mayor profundidad las dinámicas territoriales del voto en nuestro país.

El concepto dinámicas territoriales se refiere a la forma en la que los actores, geográficamente situados, desarrollan estrategias políticas que favorecen la consolidación de determinadas tendencias electorales, fenómeno que es común en todas las democracias del mundo. Así, el estudio de dichas dinámicas es vital para entender el funcionamiento partidario y la forma en la que las fórmulas partidistas se articulan para alcanzar determinados resultados.

Sin embargo existe otra dificultad inherente, y es que debido a la altísima fragmentación y volatilidad electoral del sistema que es de las mayores del continente la construcción de un marco analítico para entender las dinámicas territoriales del voto es un proceso de prueba y error, buscando en lo aparentemente caótico de los fenómenos algunas pistas para entender lo que se esconde tras las cifras, porque de hecho un análisis más detallado revela un panorama variado y complejo que convence que tras lo nacional, se esconden muchas otras realidades a nivel local e incluso regional.



Un primer elemento que ayuda a desentrañar la lógica institucional de los partidos políticos es indudablemente, las características socioeconómicas de la sociedad en el que se insertan, ya que aunque una de sus funciones más importantes es buscar la representatividad, en la práctica este objetivo se complementa con la búsqueda de capitalizar la preferencia del electorado con miras al control del Gobierno.

En ese sentido, una presuposición inicial es que los partidos van a maximizar las estrategias que les permitan acaparar el mayor número de votos con el mínimo costo y esfuerzo, especialmente si el sistema electoral no contempla un financiamiento público acorde con el cada vez más oneroso costo de las campañas electorales.

Al hacer referencia a la participación ciudadana en un partido político cabe aclarar que, tradicionalmente, la base partidaria puede estar compuesta por tres tipos de participación, de la que se desprenden tres categorías: los simpatizantes, los afiliados y los militantes.

Rodrigo Borja en su libro escrito en mil novecientos noventa y siete, denominado Estructura de las organizaciones políticas, página 17; describe la participación de la siguiente manera: “Estos tres diferentes grados de participación, pueden ser representados gráficamente como tres círculos concéntricos, de los cuales el exterior y más amplio corresponde a los simpatizantes, el que le sigue a los afiliados y el central a los militantes o activistas”. De este modo, la masa de miembros de un partido está compuesta por un núcleo central de militantes, un círculo de afiliados más o menos activos y una esfera satélite de simpatizantes.

Los simpatizantes no necesariamente adquieren compromisos de participación con la organización política, aunque en algunos casos eso es posible. Es decir, que no se registran oficialmente en el partido.

Los afiliados son quienes, además de simpatizar, se han adherido formalmente a un partido político, luego de haber cumplido con todos aquellos requisitos formales



establecidos para su inscripción; esto los compromete y sujeta a las disposiciones disciplinarias del partido político.

Los militantes son quienes generan el activismo en los partidos políticos. Simpatizan, se encuentran afiliados y representan al grupo con mayor grado de compromiso en las actividades de los partidos.

En los partidos políticos guatemaltecos existen dos clases de afiliación, denominadas por los mismos líderes partidarios como: la afiliación legal y la afiliación partidaria. La afiliación legal es aquella que cumple con los requisitos que la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece; ésta se registra ante el Tribunal Supremo Electoral. La afiliación partidaria, por su parte, es la que se hace en registros internos de los partidos políticos y, por lo tanto, no se registra en las hojas de afiliación autorizadas por el registro de ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral.

Como aspecto histórico deseo indicar que durante la época previa a la transición democrática, en que Guatemala estuvo gobernada por regímenes autoritarios, el órgano que tenía a su cargo la responsabilidad de hacer cumplir lo que contenía la ley electoral era el Registro Electoral, dirigido por un registrador que era nombrado por el Presidente. Este dato ilustra sobre la dependencia y control del Ejecutivo sobre el órgano electoral.

La ley electoral y de partidos políticos estaba contenida en el Decreto-ley 3872; que abarcaba las disposiciones legales que determinaban la participación ciudadana. Calificaba a los ciudadanos como todos los guatemaltecos, hombres y mujeres mayores de dieciocho años.

Además, se estipulaban acciones coercitivas relativas con la participación política: Todo ciudadano estaba obligado a inscribirse en el Registro Electoral dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que cumpliera los dieciocho años de edad; asimismo el voto era un ejercicio obligatorio para los ciudadanos alfabetos. “La calidad de ciudadano se acreditaba con la cédula de ciudadanía, dicho documento era el único legalmente



autorizado para el ejercicio del sufragio y el Registro Electoral era la autoridad administrativa encargada de facilitarlo.

En cuanto a la conformación de los partidos políticos de esa época y lo relativo a los afiliados, el Decreto-ley 387 estipulaba como requisito necesario para la formación y vigencia de un partido político, que contara con un mínimo de cincuenta mil afiliados, en el pleno goce de sus derechos ciudadanos e inscritos en el Registro Electoral, de los cuales, no menos del veinte por ciento, deberían saber leer y escribir. Tanto el número de afiliados requerido por la ley, como su depuración, eran asuntos de constante verificación durante esa época; según lo establecido en este decreto ley, los partidos políticos no solo al momento de la inscripción, sino que cada cuatro años, por instrucciones del Registro Electoral, deberían mandar a publicar en el Diario Oficial y a costa del partido, las nóminas depuradas de sus afiliados, señalando el número de cédula de vecindad y separando a los ciudadanos alfabetos de los analfabetas. Así mismo, los partidos políticos estaban obligados a obtener una renovación de su registro de afiliados cada cuatro años.

La suspensión de un partido político era posible por no contar con el mínimo de cincuenta mil afiliados o con el porcentaje mínimo de alfabetas.

Por un lado, esta gran cantidad de afiliados representaba una seria limitación para la existencia de partidos políticos. Por otro, los afiliados adquirirían una gran importancia para la existencia de los partidos políticos en términos numéricos, pero ello no implicaba que fueran relevantes en la vida interna de las agrupaciones políticas.

A partir del golpe de Estado en 1982, y luego de una serie de cambios que empezaron a desarrollarse en Guatemala en esos años, se desconoció la Constitución y con ello la ley de partidos políticos; como resultado se suspendió la vigencia de los partidos políticos. Posteriormente, los primeros avances en materia de afiliación se presentaron en la Ley del Registro de Ciudadanos Decreto-ley 31-83, de carácter temporal, aún sin un marco constitucional vigente.



Dentro de sus funciones se establecía la de supervisar y fiscalizar las operaciones de inscripción de ciudadanos, así como la de llevar un control y registro de los ciudadanos miembros o afiliados a los partidos políticos e integrantes de los órganos permanentes de dichas organizaciones.

Asimismo, la Ley de Organizaciones Políticas contenida en el Decreto-ley 32-83, presentó innovaciones relativas a la participación, al garantizar plenamente la libertad de organización y afiliación, tal como se encuentra contenido en el artículo tres. La nueva disposición legal establecía que para que un partido político pudiera existir y funcionar debía contar con un mínimo de cuatro mil afiliados: Se baja de cincuenta mil a cuatro mil el número de afiliados requeridos, quienes debían ser alfabetos en su totalidad.

Este cambio supone una flexibilización muy significativa de la posibilidad de crear y mantener en vigencia más partidos políticos, además, los controles sobre los listados de afiliados disminuyeron, al punto que para el proceso electoral de mil novecientos ochenta y cinco, se aceptaron declaraciones juradas de los líderes partidarios para hacer constar las organizaciones y afiliados vigentes. Además, en la Memoria de las elecciones generales de 1985 noviembre-diciembre del Tribunal Supremo Electoral, se publicó un comunicado de prensa fechado el veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y cuatro, en donde la Asamblea Nacional Constituyente reconoce que: “II. Para hacer viable la elección de Asamblea Constituyente, se dispuso en la Ley Electoral transitoria dictada al afecto (artículo 60 del Decreto Ley No. 3-84) que se inscribieran provisionalmente como partidos políticos aquellos comités que hubiesen cumplido determinados requisitos, principalmente el relativo a haber presentado listas con un mínimo de cuatro mil afiliados.- Como es lógico, dichas listas no se hallaban depuradas en aquellos momentos ni se exigió ello para la inscripción provisional, por no determinarlo la ley, ni ser posible dentro de las limitaciones del tiempo disponible... IV. Efectuada la elección, los partidos políticos provisionalmente inscritos retornarán a su situación anterior de comités pro formación de partidos, con obligación de cumplir todos



los ulteriores requisitos, inclusive la depuración de sus listas, para lograr una inscripción definitiva. Hasta la fecha, ningún comité ha cumplido con tales requerimientos y conforme a la revisión efectuada, deberán en primer término, completar sus listas hasta tener cuatro mil afiliados debidamente depurados”.

Este dato ilustra la flexibilidad que se hizo necesaria para poder efectuar las elecciones y garantizar el proceso de apertura democrática. Sin embargo, también revela algunos de los vicios de origen del funcionamiento partidario, sobre todo para el tema de la afiliación.

La búsqueda de afiliados era un mero requisito que consistía en: agregar nombres a las listas sin otro tipo de requerimientos, conocimientos o compromisos por parte de los nuevos afiliados ni de sus líderes. Por otro lado, también fue el inicio de nuevos procesos electorales con registros de afiliados y padrones sin depurar.

Esta flexibilidad que garantizó el inicio del funcionamiento del sistema electoral y de partidos actual, determinó muchos otros patrones y características de funcionamiento del sistema político guatemalteco que se han señalado por Indicado lo

anterior, pasará a manifestar y como ya es del conocimiento público, que las últimas elecciones presidenciales en nuestro país, fueron ganadas en la primera vuelta por el binomio de la Unidad Nacional de la Esperanza, integrado por Álvaro Colom y Rafael Espada, con novecientos veintiséis mil doscientos treinta y seis votos, equivalentes a veintiocho punto veinticinco por ciento de los votos válidos. El segundo lugar lo ocupó el binomio del Partido Patriota, con Otto Pérez Molina y Ricardo Castillo Sinibaldi, quienes obtuvieron setecientos setenta y un mil ochocientos trece votos, que corresponden a veintitrés punto cincuenta y cuatro por ciento.

Las siguientes posiciones fueron ocupadas, en su orden, tercer lugar, por Alejandro Giammattei, del partido oficial de derecha Gran Alianza Nacional con diecisiete punto vientos por ciento; cuarto, Eduardo Suger, del Centro de Acción Social



con siete punto cuarenta y cinco por ciento; quinto, Luis Rabbé, del derechista populista Frente Republicano Guatemalteco, cuyo secretario general es el General retirado Efraín Ríos Montt, con siete punto tres por ciento; sexto, Mario Estrada, de la también derechista Unión del Cambio Nacionalista, con tres punto dieciséis por ciento.

Para sorpresa de muchos, sobre todo fuera de Guatemala, Rigoberto Menchú, postulada por el partido Encuentro por Guatemala, autodenominado socialdemócrata y cuya secretaria general es la diputada Nineth Montenegro, apenas logró un séptimo lugar, con tres punto cero nueve por ciento. La octava posición fue para Fritz García-Gallont, del neoliberal Partido Unionista, cuyo máximo líder es el Alcalde de la Ciudad de Guatemala y Ex Presidente Álvaro Arzú, con dos punto noventa y uno por ciento; mientras en el noveno lugar se ubicó Oscar Rodolfo Castañeda, del populista Partido de Avanzada Nacional, con dos punto cincuenta y cuatro por ciento.

El binomio presidencial de URNG-MAÍZ, integrado por Miguel Ángel Sandoval¹ y Walda Barrios-Kleé, obtuvo setenta mil doscientos ocho votos, equivalentes al dos punto catorce por ciento de los votos válidos, ubicándose en el décimo lugar del total de catorce opciones que buscaban llegar a la primera magistratura del país.

Finalmente, el candidato de la Unión Democrática, con el onceavo lugar, con cero punto setenta y seis por ciento, logró incluso superar el doceavo rango obtenido por el ex comandante Pablo Monsanto, postulado por su partido Alianza Nueva Nación, quien con apenas cero punto seis por ciento sólo logró ubicarse por delante del penúltimo, Héctor Rosales, del Partido DIA, el cual obtuvo el cero punto cincuenta y seis por ciento y de Marco Vinicio Cerezo hijo del expresidente del mismo nombre candidato de la Democracia Cristiana, quien ocupó el último lugar con el cero punto cincuenta por ciento de los votos válidos.

A nivel de diputaciones al Congreso de la República, el primer lugar fue también para la Unidad Nacional de la Esperanza, que tendrá cincuenta y un diputados/as, de un total de ciento cincuenta y ocho, en el próximo Congreso de la República. En



segundo lugar, obteniendo un resultado que refleja un voto de castigo bastante más benigno de lo esperado, se ubicó el partido oficial, GANA, con treinta y siete curules, relegando al tercer lugar al Partido Patriota, que se quedó con veintinueve posiciones. El Frente Republicano Guatemalteco, con Efraín Ríos Montt a la cabeza, se reduce a menos de la mitad de lo que era su bancada, pero queda todavía como la cuarta fuerza en el Legislativo, con quince diputados, seguido por el Partido Unionista con seis, CASA y UCN, con cinco cada uno. Encuentro por Guatemala, encabezado por Nineth Montenegro, con resultados muy por debajo de sus expectativas, logró cuatro diputaciones, el otrora partido oficial, PAN quedó reducido a sólo tres escaños; URNG-Maíz retuvo las dos diputaciones logradas en las pasadas elecciones, y la Unión Democrática logró colocar un diputado.

Como consecuencia de los resultados y de lo que indica la Ley Electoral y de Partidos Políticos, perdieron su registro los partidos DC, DIA y ANN, al no haber obtenido por lo menos una diputación ni tampoco el cinco por ciento de los votos en la elección presidencial. Ello representó un fuerte golpe para políticos como el ex Presidente Vinicio Cerezo, quien encabezaba el listado nacional de diputados de la DC, y para Pablo Monsanto, candidato presidencial de la ANN, quien obtuvo una cantidad de votos incluso menor que la cantidad de los afiliados de su partido, a pesar de haber sido, según el cálculo del proyecto Mirador Electoral el cuarto partido en cantidad de recursos invertidos en la campaña aproximadamente cuarenta y dos millones de Quetzales, convirtiéndose también en el partido con el menor beneficio de la proporción entre los recursos invertidos y la cantidad de votos recibidos. “(Aproximadamente dos mil ciento cincuenta y cinco quetzales por cada voto obtenido, según el Mirador)”¹¹.

En lo referente al poder local, de un total de trescientos treinta y dos municipios, las principales tres fuerzas políticas que obtuvieron el mayor número de alcaldías fueron la Unidad Nacional de la Esperanza con ciento treinta y uno, la Gran Alianza Nacional con cincuenta y nueve y el Partido Patriota con treinta y ocho

¹¹ Martínez, Ezequiel, *Es el tiempo de la izquierda el cambio está en tus manos*, Pág. 2



Por otro lado, sin pretender aquí agotar el análisis de un sin fin de las conclusiones que podrían establecerse a partir de los resultados electorales, quisiera únicamente resaltar algunos de los principales hechos los cuales ayudan a describir algunos hechos producto de la cultura participativa del elector guatemalteco:

- a) La consolidación de los proyectos derechistas y neoliberales, defensores de los intereses de los grupos tradicionales de poder, representados por la gran mayoría de partidos políticos inscritos.
- b) La renovación de este tipo de proyectos, al emerger partidos ultra-conservadores, como CASA, y otros que se quedaron en el camino, como el partido VIVA, del pastor evangélico Harold Caballeros, pero que incidieron significativamente en el resultado favorable a CASA o a otros proyectos de derecha.
- c) La tendencia, registrada sobre todo en la ciudad de Guatemala, donde el setenta y cinco por ciento del electorado votó por este tipo de ofertas.
- d) Los resultados bastante aceptables obtenidos por GANA, como partido oficial, cuya bancada de diputados se convirtió en la segunda fuerza legislativa y cuyo candidato presidencial, Alejandro Giammattei, con planteamientos muy similares a los de Otto Pérez Molina, se ubicó en un buen tercer lugar, convirtiéndose en el principal objeto de cortejo los dos partidos que pasaron a la segunda vuelta.
- e) La caída de Rigoberta Menchú, a quien las encuestas ubicaban siempre entre el cuarto y el quinto lugar, cayendo hasta la séptima posición, siendo rebasada, incluso, por un candidato exportillista y sin programa como Mario Estrada, de la UCN. La candidata presidencial de Encuentro por Guatemala obtuvo apenas poco más de la mitad de los votos, tres punto cero nueve por ciento que recibió la lista nacional de diputados de su partido al Congreso



seis punto dieciocho por ciento), la cual a su vez, sólo pudo conquistar dos
escaños, de los treinta y uno que se eligen por esa vía. En El Quiché,
provincia natal de Rigoberta Menchú, la candidata distrital de URNG-MAÍZ al
Congreso, por ejemplo, obtuvo una votación dos punto tres veces mayor que
el candidato distrital de Encuentro por Guatemala. Una situación
particularmente dramática se dio en el municipio de Uspantán, lugar de origen
de la Premio Nóbel, en donde ella obtuvo solamente doscientos sesenta y
ocho votos dos punto veintinueve por ciento, de un total de once mil
setecientos treinta votos emitidos.

Las explicaciones de estos resultados son muchas y diversas; rebasan
definitivamente el racismo ancestral, aún arraigado en nuestro país, y pasan
por la indefinición ideológica del proyecto, el distanciamiento entre la
candidata y las grandes mayorías indígenas, la escogencia de un compañero
de fórmula ligado a los intereses del sector empresarial y muchos otros
factores políticos.





CAPÍTULO III

3 Procedencia del financiamiento de las organizaciones políticas

3.1 Financiamiento público directo

En la actualidad, El Decreto Ley Número 1-82 de la Asamblea Nacional Constituyente, contempla al respecto del financiamiento público directo lo siguiente:

“Artículo 21. Del financiamiento de las organizaciones políticas y campañas electorales. Corresponde al Tribunal Supremo Electoral el control y fiscalización de los fondos públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el funcionamiento de sus actividades permanentes y de campañas. El reglamento regulará los mecanismos de fiscalización.

El Estado contribuirá al financiamiento de los partidos políticos a razón del equivalente en quetzales de dos dólares de los Estados Unidos de América, por voto legalmente emitido a su favor, siempre que haya obtenido no menos del cinco por ciento (5%) del total de sufragios válidos, depositados en las elecciones generales. El cálculo se hará, tomando como base la mayor cantidad de votos válidos recibidos, o para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República o en el Listado Nacional para los cargos de Diputados al Congreso de la República. Se exceptúan del requisito del cinco por ciento, a los partidos que obtengan por lo menos una diputación al Congreso de la República, quienes recibirán igualmente el financiamiento. El pago del financiamiento se efectuará dentro del período presidencial correspondiente, en cuatro cuotas anuales iguales y durante el mes de julio de cada año. En caso de coalición el financiamiento se distribuirá conforme lo determine el pacto de coalición.

Los comités ejecutivos nacionales tienen la obligación de descentralizar los fondos públicos que reciban, trasladándolo a los comités ejecutivos departamentales y municipales el porcentaje que dicho comité acuerde...”



Como se puede apreciar, del artículo citado contiene en sí mismo dos puntos relativos al financiamiento público directo. En primer lugar, contiene el monto del financiamiento público directo para los partidos políticos, a razón de dos dólares de los Estados Unidos de América por voto legalmente emitido a su favor. En segundo lugar, el texto citado estipula el requisito esencial para ser acreedor a este tipo de financiamiento, obtener no menos del cinco por ciento del total de sufragios válidos.

En consecuencia el financiamiento estatal depende proporcionalmente de los niveles de participación y/o abstención electoral, elemento que se ve directamente impactado por los altos índices de oscilación que se dan en esta materia. A la vez, en la práctica, ha demostrado ser insuficiente, ya que ni sumado el financiamiento total más alto de las últimas elecciones, el mismo alcanza para cubrir los costos de la campaña electoral de un solo partido político. El fenómeno es más complejo cuando se toma nota de que esa suma debe dividirse entre múltiples partidos, dado el carácter multipartidista del sistema guatemalteco; como por ejemplo lo que sucedió para la elección de 2004, cuando se toma el total del financiamiento y se le divide entre los partidos que obtuvieron más votos y luego se le vuelve a dividir entre las cuatro cuotas anuales correspondientes.

Otro tema que debo mencionarse con relación al financiamiento público directo, es la descentralización de los fondos públicos que reciban los comités ejecutivos nacionales los cuales tienen que ser trasladados a los comités ejecutivos departamentales y municipales en un porcentaje que dicho comité acuerde.

Así también en ninguna parte del marco legal vigente se estipula expresamente que este dinero pueda ser empleado en campañas electorales; sin embargo, tampoco se menciona expresamente que pueda ser utilizado para funcionamiento ordinario de los partidos políticos. Ahora bien, si consideramos que este financiamiento se entrega en cuatro cuotas anuales durante el mes de julio, deduzco que para recibir la cuota respectiva es imprescindible haber rendido cuentas sobre la anterior y como la propaganda electoral comienza con la convocatoria a las elecciones no menor a ciento



veinte días a la fecha de su realización, puedo inferir que el espíritu del financiamiento estatal está orientado al funcionamiento ordinario de los partidos políticos.

Lo anterior estimo permitiría cubrir el déficit de aportes hacia los partidos en épocas ordinarias y permitirles mantener estructuras mínimas y presencia durante las mismas. Ahora bien, los criterios que se han utilizado para el control de estos gastos, apuntan a que deben cubrirse aquellos relacionados con: los gastos de administración ordinaria, que incluyen arrendamientos, gastos de oficina y salarios de empleados administrativos y los extraordinarios relacionados con propaganda y publicidad, lo que nos permite sospechar que en la práctica el más alto porcentaje del dinero estatal es utilizado para el funcionamiento ordinario de los partidos políticos.

3.2 Financiamiento público indirecto

La Ley Electoral y de Partidos Políticos, en su Artículo 20, literal e), menciona lo relativo al financiamiento público indirecto en los siguientes términos: cada partido político gozará del derecho a usar franquicia postal y telegráfica en su función fiscalizadora del proceso electoral.

Así también en su artículo 221, la ley estipula, con relación al financiamiento público indirecto que: “La propaganda electoral en los medios de comunicación estará sujeta a las siguientes reglas:

- a) El máximo establecido para propaganda en cada medio escrito no podrá ser menor a una página entera o su equivalente en pulgadas por edición diaria.
- b) A partir de la convocatoria, la transmisión de propaganda no tendrá más limitaciones que las establecidas en esta ley; y,



- c) El máximo establecido por propaganda en los medios de comunicación radiales y televisivos del Estado no podrá ser menor a treinta minutos semanales y en ningún caso serán acumulables”.

En este caso, el financiamiento público indirecto enfrenta problemas, en razón de la ineficiencia de los servicios públicos del país, lo que obliga a los partidos a pagar un servicio privado, esto se da sobre todo en lo referente al correo; y también en relación a los escasos medios de comunicación del Estado y su nivel de cobertura. A esto habría que agregar que, a diferencia del financiamiento público directo, el indirecto no está pensado para actividades ordinarias de funcionamiento partidista, sino únicamente para épocas electorales. Esta insuficiencia del marco legal genera consecuencias negativas, pues socava las bases de una competencia transparente, equitativa y justa para los que participan.

3.3 Financiamiento privado

El financiamiento privado, en ninguna de sus modalidades conocidas, se encuentra regulado en la Ley Electoral y de Partidos Políticos. La Ley solamente se limita a consignar en el Artículo 21, inciso c) “Las organizaciones políticas deben llevar registro contable de las contribuciones que reciban. Dicho registro deberá ser público”.

El artículo 65, relativo a los estatutos de los partidos, obliga a éstos a contener la forma de fijación de cuotas y demás contribuciones a favor del partido, no obstante lo cual, aunque las cuotas pueden llegar a tener carácter de obligatoriedad para los afiliados, en la práctica éstos no cotizan ordinariamente y los fondos que puede agenciarse un partido por este medio suelen ser escasos.

En ese marco, el financiamiento privado opera en un escenario discrecional, en el cual los partidos políticos tienen total libertad en la búsqueda de los fondos necesarios, sobre todo en cuanto a campañas electorales se refiere. Esto provoca desconocimiento



de las fuentes de los fondos que sustentan, principalmente, las campañas electorales. Estos vacíos legales generan condiciones para que se manifiesten los poderes fácticos, dando lugar a lo que podríamos llamar una forma de corrupción originaria; pues los partidos políticos al llegar al poder se ven obligados a gobernar con base en los intereses de sus patrocinadores.

En su trabajo los profesionales Erazo y López, “manifiestan que el financiamiento de los partidos políticos es un tema controvertido y que da lugar a muchas opiniones encontradas y a críticas. Por lo que ellos para desarrollar el tema definen cuatro tipos de financiamiento con base en entrevistas efectuadas a los secretarios generales de los partidos políticos:

- a) Financiamiento interno: el que se recauda gracias a todas aquellas actividades económicas que producen ingresos para los partidos políticos y que son generadas principalmente por:
- Aportes monetarios de los dirigentes;
 - Aportes monetarios de afiliados;
 - Aportes de simpatizantes (mensual, anual o eventual)
 - Aportes provenientes de funcionarios electos en cargos de elección popular y miembros prominentes o simpatizantes del partido que por su posición o estatus, están en capacidad de brindar apoyo financiero a la institución. En el primer caso, tales aportes se deducen por medio de cuotas, porcentajes y financiamiento específico para determinadas actividades del partido.
 - Rifas o cualquier otra actividad que contribuya a recaudar fondos.



- b) Financiamiento privado externo: el cual proviene de donaciones y aportes de personas individuales, sectores o entidades distintas a los miembros del partido.
- c) Financiamiento público: se encuentra regulado en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, lo constituye la deuda pública que tiene el Tribunal Supremo Electoral para con los partidos políticos según el criterio de votos obtenidos en la contienda electoral anterior.
- d) Financiamiento mixto: constituido por una parte de financiamiento interno, otra de financiamiento externo y otra de financiamiento público”¹².

Señalan estos autores que para que un partido político pueda desenvolverse, es indispensable que cuente con los suficientes recursos para su constitución, mantenimiento de su organización y para su desarrollo. Además, en general, los secretarios generales coinciden en que gran parte de la autonomía de los partidos políticos descansa en la independencia financiera que éstos puedan tener con respecto a algunos grupos económicos y fácticos, pues a través de sus aportes económicos condicionan voluntades para que luego los gobiernos favorezcan sus inversiones, ya que por ejemplo, en el caso de los empresarios, el financiamiento a los partidos políticos lo ven como una inversión económica personal de acuerdo con sus propios intereses y no como una inversión para la democracia.

Por lo tanto aseguran, que la mayoría de los secretarios generales entrevistados, sostienen que en la medida en que logren esta independencia financiera, es como mejor van a poder destinar sus esfuerzos a resolver los diferentes problemas de la población que es para la cual deben trabajar dentro de las funciones que consideran propias de los partidos políticos y no para responder a los intereses de quienes realizaron los aportes financieros.

¹² Erazo, María Alejandra y Mario López Arrivillaga, **El quien es quien partidario II**, Pág. 14.



Es necesario que los afiliados conozcan de qué manera los partidos políticos recaudan los fondos para su mantenimiento. Para lo cual desarrollaron una encuesta a afiliados designados, a quienes se les cuestionó acerca de este tema, los resultados informan que en un cincuenta y cinco por ciento los afiliados conocen la forma en que se financia su partido político al contrario de un cuarenta y cinco por ciento que no tenía tal conocimiento. Del cincuenta y cinco por ciento que contestó de manera afirmativa un ochenta y seis por ciento, consideraba que dicho financiamiento es interno y el resto catorce por ciento, consideraba que ese financiamiento es externo.

Otro aspecto importante que habría que resaltar y al que los secretarios generales le dieron mucho énfasis es el recurso humano en los partidos políticos, el cual no se ha cuantificado, pero que representa un aporte en horas de trabajo físico e intelectual y que en términos económicos significa una ayuda considerable como parte del financiamiento interno de las agrupaciones políticas. Ahora bien, en relación al financiamiento privado externo, los aportes pueden ser de tipo monetario o en especie y es así como algunos partidos reciben ayuda financiera representada en muchos casos en cantidades cuantiosas de dinero o bien materiales impresos, publicaciones, anuncios, volantes, artículos promocionales, etc.

Este financiamiento viene de personas individuales o grupos que posteriormente se constituyen en los mecenas o financistas. Según los secretarios generales, sin financiamiento externo es muy difícil que un partido político pueda funcionar pues el financiamiento público no cubre en lo más mínimo los gastos en que se puede incurrir en campaña o en época no electoral. Uno de los problemas más usuales con respecto del financiamiento señalan los autores lo señaló entre otros Álvaro Colom, actual Presidente electo y secretario general del partido Unión Nacional de la Esperanza, explicando que los partidos políticos corren el riesgo de ser infiltrados a través del financiamiento de corporaciones empresariales, mafias o intereses insanos. Lo cual en el futuro representa un problema para el correcto desempeño del partido tanto en el Organismo Ejecutivo como Legislativo, pues muchas veces se tienen que pagar este tipo de favores.



Muchas veces se da el caso de personas que dan sus aportes financieros a los partidos políticos pero el partido político no se toma la molestia de averiguar el origen real de dicho financiamiento, lo cual hace a los partidos vulnerables.

El financiamiento público lo constituye el otorgado por el Tribunal Supremo Electoral y que corresponde a la deuda política, producto de lo que la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece en cuanto a una determinada cantidad de dinero por cada voto válido emitido para cada partido que participa en la contienda electoral, el cual se hace efectivo en aportes anuales y que es considerado insuficiente por parte de los secretarios generales, para poder costear las actividades que deben realizar los partidos políticos. Este financiamiento se considera insuficiente por lo que los partidos se ven en la necesidad de buscar recursos por otros medios, así que una de las soluciones que se plantean al respecto es la de que el financiamiento público cubra la totalidad de los recursos necesarios para el funcionamiento de los partidos.

Es de mucha relevancia entender la importancia del tema del financiamiento para los partidos políticos y según lo expuesto por la mayoría de secretarios generales, existe una gran necesidad de obtener mayores y más transparentes recursos. Todo esto se considera un gran reto, difícil pero necesario para que verdaderamente existan partidos políticos.

El fortalecimiento del sistema partidario guatemalteco es vital y para ello es de mucha importancia su independencia financiera, no sólo mientras dure el proceso electoral sino para su constante funcionamiento durante la época no electoral. Es importante mantener cuadros tanto organizativa como administrativamente que trabajen permanentemente, ya que el voluntariado que líderes y afiliados realizan generalmente se ve reflejado sólo durante la época electoral, dejando así la vida interna del partido en pausa hasta un próximo proceso, lo cual no colabora con el fortalecimiento del partido.

Existe hoy día el consenso de la importancia que el financiamiento tiene para el mantenimiento de los partidos políticos y principalmente las campañas electorales, las



cuales no es posible costear con pequeños aportes de sus miembros, sino que más bien son necesarias cantidades exorbitantes de dinero para poder sufragar todos los gastos sobre todo publicitarios y de movilización.

En el estudio de Erazo y López¹³, “se establece que algunos secretarios generales como Vinicio Cerezo Arévalo, de la Democracia Cristiana Guatemalteca, Edgar Augusto de León Sotomayor, de, Otto Fernando Pérez Molina, del Partido Patriota, Rodolfo Rosales García Salas, del Partido Los Verdes, Juan Pablo Cabrera, del Partido Transparencia, Álvaro Colom Caballeros, del Partido Unidad Nacional de la Esperanza, difieren de otros respecto al tema sobre quién debe financiar a los partidos políticos, ya que consideran que es el Estado el que debe asumir esa función, de manera que los partidos políticos sean independientes tanto de los grupos económicos, como de las mafias y del narcotráfico. Además coinciden en que el financiamiento por parte del Estado no debe verse como un gasto sino como una inversión en la democracia. Quienes defienden esta posición, hacen una diferenciación entre lo que es la deuda política de lo que es el financiamiento propiamente dicho, poniendo como ejemplo algunos países latinoamericanos en que el Estado ha venido financiando a los partidos políticos, y con lo cual consideran se ha visto fortalecido el sistema de partidos, es por ello que sostienen que el Estado debe invertir en el sistema político guatemalteco.

Se manifiesta también en este trabajo que otro grupo de secretarios generales como Alfredo Vila Girón, del Partido Gran Alianza Nacional y Juan José Cabrera Alonso, del Partido Movimiento Reformador, contrario a la idea de que deba ser el Estado el que aporte el financiamiento para los partidos políticos, consideran que ésta no es una función que le corresponda, ni debe constituirse en una carga para el Estado como tampoco para el bolsillo de los guatemaltecos, sino más bien, cada partido debe procurar conseguir sus propios fondos y ser autosuficientes para buscar la forma de autofinanciarse, sin límites impuestos por la ley. Creen que cada partido debe estar en la capacidad de agenciarse de sus propios fondos, a través de los métodos tradicionales, tales como contribuciones, aportes y actividades en las que cada partido

¹³ Erazo, María Alejandra y Mario López Arrivillaga, **Ob. Cit.** Pág. 17.



busque y logre su fuente de financiamiento. Finalmente se plantea una tercera propuesta por parte de Rubén Darío Morales, secretario general del Partido de Avanzada Nacional, quien propone el financiamiento mixto, en el sentido de que si bien es cierto los partidos políticos necesitan de financiamiento público y el Estado debe contribuir al financiamiento de los partidos políticos y éste es indispensable, a su vez propone que paralelamente los partidos políticos mantengan su actividad permanente de buscar asegurarse sus fondos. Éste es el tipo de financiamiento que los partidos políticos guatemaltecos por excelencia mantienen, lo que significaría que es una práctica política que hace falta regular en forma más específica en la legislación electoral.

En noticia publicada en el diario La Opinión, un periódico para la libre expresión del pensamiento, bajo el título “El cascabel al gato”, el periodista Byron Barrera, manifiesta que: “Unos ciento veinte de los ciento cincuenta y ocho diputados serán reelectos nuevamente..., algunos de ellos después de dieciséis y hasta veinte años de pertenecer al organismo legislativo, gracias a que han ido cambiando de bandera en cada elección de acuerdo al desgaste de viejos partidos y el surgimiento de otros con mejor imagen. A veces, los candidatos a la reelección cambian de casilla o de distrito para pasar más desapercibidos y poder reelegirse de nuevo. Muchos de estos diputados han hecho su campaña electoral con ventajas que raramente son superables.”

Manifiesta Barrera que para su reelección, entre otras ventajas, hacen uso de:

- Su sueldo, dietas y otros pagos por asesores, compras y servicios como diputados, ya que no están obligados a renunciar a sus cargos, igual que los alcaldes.
- Los recursos públicos obtenidos de los fondos estatales asignados a cada uno de ellos (PACUR).



- El clientelismo a través de servicios, obras y materiales recibidos de los fondos sociales y otras dependencias del Ejecutivo.
- a) Los sobornos para aprobar leyes con intereses específicos (Ley Zeta).
- Las comisiones que les han otorgado los contratistas de obras.

Comenta el periodista Byron Barrera que: “Según los Acuerdos de Paz los diputados deberían ser reelectos una sola vez y aspirar al cargo nuevamente después de por lo menos un período de por medio. Años atrás, diputados y alcaldes eran electos a la mitad del período de gobierno, para motivar a la población a emitir un voto más transparente y razonado y con menos interferencia del ejecutivo. Esa fórmula también constituía una especie de evaluación del gobierno a la mitad del período.

Los responsables del retroceso democrático han sido los partidos políticos que, conforme han ido reformando las leyes, las han acomodado a sus intereses. Como consecuencia, se ha debilitado el sistema democrático. Los partidos políticos se han convertido, de hecho y de derecho, en una dictadura sobre los ciudadanos.

No solo la reelección es cuestionable. La falta de financiamiento del Estado a los partidos políticos ha provocado que toda clase de personas de dudosa reputación y capacidad, apoyados por dineros mal habidos, y los capos del narcotráfico, los empresarios de dudoso enriquecimiento, los jefes de bandas de ladrones de automóviles y furgones y los políticos marrulleros, se hayan adueñado de las casillas nacionales y distritales, tanto en partidos grandes como en pequeños. Una vez ganada la campaña electoral, la recuperación de los recursos invertidos anticipa desde ya lo que será el Congreso de la República en materia de corrupción.

Por otro lado, ha surgido otro vicio político: los clanes familiares. La familia Rivera se ha repartido distritales y municipalidades, Arnoldo Medrano colocó a su hijo y a una amiga en un listado, de los hijos de Vinicio Cerezo, uno es candidato presidencial y otro



es tercero en un listado, al Parlacen van de candidatos un hijo de Ríos Montt, la esposa de Haroldo Quej y un hijo de Arístides Crespo, el Partido Unionista es de familia, el hijo de Alfonso Cabrera encabeza otra lista. Las esposas, los hijos, los hermanos y hasta las amantes se han repartido las curules, mientras muchos alcaldes preparan a sus hijos para la sucesión, como en una dinastía.

Desde fuera se está observando a Guatemala como uno de los países más corruptos del planeta, paradójicamente, también entre los más pobres. Nadie se escapa. Ni los diputados ni alcaldes, ni los ministros, ni los secretarios, ni los hijos del presidente, ni los conserjes, ni los empleados de hospitales públicos, ni los empresarios adueñados del Estado, ni los periodistas, ni los curas, ni los líderes evangélicos, ni los sindicalistas, ni los jueces, ni los amos del deporte, ni las organizaciones no gubernamentales ni la propia comunidad internacional, se escapan al escandaloso saqueo de los recursos públicos”¹⁴.

Finalmente deseo referirme a los recursos financieros captados por los partidos políticos, provenientes de sus propios partidarios, para lo cual, diré que cada organización política cuenta dentro de su estructura legal, con estatutos partidarios, los cuales queriendo estar de manera congruente con la ley, determinan muy poco sobre el tema financiero, su ejecución y controles. En la mayoría de los casos sólo se señalan algunos puntos en común, entre ellos: La entidad encargada de controlar y administrar el presupuesto o el tema financiero es la Secretaría de Finanzas o el órgano financiero. En algunos casos como del Partido Patriota y la URNG se señala que quien controla el presupuesto será el Órgano-Secretaría de fiscalización financiera a lo que surge la pregunta, ¿cómo se fiscaliza al órgano de fiscalización?. Otro caso es el del partido UD; que establece que quien controle el presupuesto será el tesorero, cuya figura existe en el ámbito nacional, así como departamental y municipal, otorgando así el poder de decisión sobre los fondos a una persona, que en esencia responde a las necesidades de los dirigentes partidarios.

¹⁴ Barrera, Byron, **El cascabel al gato**, Pág. 1.



Un ejemplo atípico y muy de acuerdo con su nombre, lo constituyó el caso del partido Transparencia, el cual indicaba que al comité de fiscalización financiera le corresponde revisar y auditar cada año a la Secretaría de finanzas y a la unidad de administración del partido.

Sobre la forma que los partidos políticos usan para agenciarse fondos de sus funcionarios electos se establecen cuotas que los mismos deben cumplir tales como: El partido ANN, el cual establece cuotas voluntarias mensuales o simplemente cuotas para funcionarios electos no mayores del diez por ciento; o el ejemplo de CASA, el cual establece cuotas no menores del tres por ciento; mientras que el FRG, establece cuotas del diez por ciento o más; o de acuerdo con lo que se estipule en el reglamento de la secretaría de finanzas como señala la DCG.

Sobre las cuotas de los afiliados se señalan cuotas ordinarias mensuales y cuotas extraordinarias, ambas voluntarias para el caso de ANN, DCG, DIA y UNE. Así también se establecen cuotas fijadas por el secretaría a cargo como lo es el ejemplo de CASA y el MR; o también cuotas sin ninguna especificación como el FRG o la URNG. También se señalan cuotas voluntarias, de acuerdo con la capacidad económica de los afiliados.

3.4 Resultados del financiamiento privado

Un régimen de financiamiento donde los fondos públicos son limitados y los fondos privados carecen de regulación, afecta la equidad y la competitividad del sistema. El impacto de este fenómeno en los resultados electorales es considerable, pues genera una dinámica donde los criterios políticos son sustituidos por las capacidades económicas, erosionando la base esencial de cualquier sistema democrático.

Este fenómeno, asociado al aumento significativo que han sufrido los costos de la actividad política, genera amenazas al sistema, pues el acceso al poder público parte de una carrera por conseguir fondos para las campañas electorales. En este escenario,



los poderes fácticos o paralelos, así como la corrupción, encuentran condiciones de actuación idóneas.

Los casos de corrupción son de frecuencia relativa, lo que dado el marco legal vigente que puede definirse como permisivo, genera que las imputaciones de financiamiento ilegal y de corrupción se quedan en un debate a nivel de los medios de comunicación masiva.

3.5 Cuantificación del financiamiento

Como quedó constatado, el marco legal vigente no contiene prácticamente nada relativo al financiamiento privado, menos sobre su cuantificación, fiscalización y publicidad.

Contrario a ello, contempla como obligación de los partidos la canalización de de contribuciones que se reciban a favor de candidatos a cargo de elección popular; y eso a mi criterio es exactamente lo que se ha venido haciendo desde siempre

Es decir no existen limitaciones de inversión, tiempo o calidad. La competencia publicitaria es absolutamente libre. Diríamos, excesivamente anárquica. En ese sentido, es limitada la información que se conoce respecto a las cantidades gastadas por los partidos en su funcionamiento ordinario y/o en época electoral. Desde el momento que el marco legal no posee la coerción necesaria que obligue a los partidos a rendir cuentas sobre sus gastos provenientes del financiamiento privado, eso hace difícil conocer los montos y rubros de la inversión realizada por los mismos. Esto no quiere decir que sea imposible conocer lo que interesa, sino que los datos que se tienen están enmarcados en un escenario que los hace imprecisos y poco confiables.

Con respecto a este tema la Agencia de información CERIGUA, en cable fechado el día martes veinticinco de octubre del años 2005 manifiesta: “La Unidad Nacional de la Esperanza, el Partido de Avanzada Nacional, el Movimiento Reformador y el Partido



Solidaridad Nacional, coincidieron en cuestionar la estimación realizada por el Tribunal Supremo Electoral, del techo para el gasto destinado a la próxima campaña electoral.”

El magistrado Ángel Alfredo Figueroa anunció que el Tribunal Supremo Electoral, calculó un máximo de cuarenta y cinco millones de quetzales, para costear el proselitismo de los partidos políticos, de cara a las futuras elecciones generales, con base en lo establecido por la Ley Electoral y de Partidos Políticos vigente.

Según el Artículo 21 de la normativa electoral, se puede gastar un peso centroamericano por cada ciudadano empadronado, al último de diciembre del año previo a los comicios electorales actualmente esta norma jurídica se encuentra reformada por el Artículo 4 del Decreto Número 35-2006 del Congreso de la República en el sentido de afirmar que el equivalente en quetzales por un dólar de los Estados Unidos de América.”

“por lo que las futuras instituciones contendientes podrán disponer en conjunto de Q45 millones aproximadamente, provenientes de las arcas nacionales, indicó a Prensa Libre el encargado del programa de fiscalización de los partidos políticos.”

Bajo el concepto de aportaciones privadas, las agrupaciones partidarias sólo podrán captar cuatro punto cinco millones de quetzales, porque la ley indica que no puede sobrepasarse el diez por ciento del gasto público en campaña, recordó Figueroa.

La Unidad Nacional de la Esperanza, anticipó que las instituciones políticas sufrirán un impacto negativo y que el problema no es de cantidad sino de transparencia, según especificó Eduardo Meyer Maldonado, secretario general adjunto.

Mario Taracena, jefe de la bancada del Partido de Avanzada Nacional, dijo que la cantidad estimada es insuficiente porque cada voto le cuesta a los partidos ochenta quetzales y Eduardo González, coordinador de la campaña de la Gran Alianza Nacional



en la que participaron el Movimiento Renovador y Partido de Solidaridad Nacional, destacó que esa situación financiera debilitará a los partidos políticos.

Durante la discusión de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, entre los temas que retardaron la aprobación del decreto correspondiente estuvieron la llamada deuda política y las fuentes de financiamiento de los partidos.

En aquella oportunidad, mientras los diputados se ponían de acuerdo sobre esas temáticas, organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas insistieron en mecanismos de control y fiscalización de los fondos partidarios, principalmente cuando provinieran de fuentes privadas¹⁵.

Este tipo de noticias, se han venido dando a lo largo de los años con cada nuevo proceso electoral, tal es el caso precisamente de este año 2007, en el cual el gasto de los partidos políticos volvió a estar en la mira de distintas organizaciones y personas, de esa cuenta la Agencia Púlsar, refirió que: “la organización civil Mirador Electoral señaló que el Partido Patriota invirtió alrededor de dieciocho millones de dólares, mientras la Unión Nacional de la Esperanza gastó diecisiete millones de dólares durante la campaña electoral por la presidencia de Guatemala. Según los datos entregados por Mirador Electoral, ambos partidos superaron el presupuesto autorizado para gastos de campaña por el Tribunal Supremo Electoral de ese país, indicado en cinco millones y medio de dólares... La agencia informativa Prensa Latina reseña este miércoles que el Partido Patriota invertirá más de un millón de dólares durante la jornada electoral del próximo domingo en concepto de logística.

El mismo medio afirma que la Unidad Nacional de la Esperanza anunció un gasto de alrededor de cuatrocientos mil dólares para enfrentar las actividades durante los comicios. Los partidos destinarán este dinero al traslado de electores y al reaseguro de la presencia de responsables electorales en las mesas de votación¹⁶.

¹⁵ CERIGUA, **Partidos adversaron estimación de gasto para campaña electoral**, Pág. 1.

¹⁶ Agencia Informativa Púlsar, **Partidos políticos realizan gastos millonarios en elecciones guatemaltecas**, Pág. 1.



La doctora Rigoberta Menchú criticó los aportes cuantiosos que se destina por parte del Tribunal Supremo Electoral a los partidos políticos para realizar proselitismo, indicando: “Si yo tuviera esos seis millones de dólares, no los utilizaría para proselitismo, sino para fortalecer la educación y cultura cívica”¹⁷.

Respecto a esta noticia, indicó la candidata a la presidencia de la República que “de hecho y aunque iban a detallar gastos, se podría decir que el ochenta por ciento de lo invertido en la campaña había sido aportado por su propio dinero y el de su esposo, argumentó también que tanto ella como la diputada Nineth Montenegro hicieron énfasis en que el mayor logro de su participación en estas elecciones presidenciales era que obtendrán el voto limpio, el voto no comprado o engañado, el voto honesto y real, el no tomado en cuenta en las encuestas”¹⁸. Al criticar la aportación de los seis millones de dólares que mandan los partidos políticos del Tribunal Supremo Electoral para hacer proselitismo, indicó que su partido “no tenía dinero para pagar fiscales de mesa el día de las elecciones; todo sería voluntario y sufragado por ellos mismos y, que no contaron con padrinos...”. Manifestó que “los fondos utilizados provinieron de el apoyo comunitario con sus colectas, familiares o mano de obra sin costo, e hicieron un llamado a la comunidad internacional para apoyar a Guatemala para que no se quede al margen de las metas del milenio, que buscan erradicar el hambre y la pobreza extrema para el año 2015, compromisos en los cuales el país está atrasado”.

¹⁷ Revolorio Julio, **Menchú critica los aportes millonarios a partidos políticos**, Pág. 1.

¹⁸ **Ibidem**



3.6 Reforma del marco jurídico electoral

Las Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos originalmente propuestas por el Tribunal Supremo Electoral y presentadas ante el Congreso de la República fueron:

a. Dentro de los principios Generales

- Se añade el principio de preeminencia del derecho Internacional en materia de Derechos Humanos.
- Se quiere sustituir la Cédula de Vecindad por el Documento de Identidad Único; razón por la que para tal efecto:
 - ✓ Se deberá reformar el sistema de administración y emisión de este documento; y,
 - ✓ Será el Registro de Ciudadanos quien emitirá este documento. Actualmente es la municipalidad que emite la Cédula de Vecindad.

b. Con respecto a los partidos políticos

- Se aumenta considerablemente el número mínimo de afiliados para poder formar un partido político. (cero punto treinta por ciento el padrón electoral).
- Se establecen nuevas normas para el financiamiento de los partidos políticos:
 - ✓ La contribución estatal se ubica de dos quetzales a dos dólares por voto emitido a favor del partido.



- ✓ Las contribuciones privadas no pueden ser anónimas, no pueden provenir del extranjero y existe la obligación de llevar un registro de dichas contribuciones, el cual será público.
- ✓ Ninguna persona jurídica o natural podrá hacer aportaciones que sobrepasen el diez por ciento del límite de gastos de la campaña.
- ✓ Si un partido político no obtiene el cinco por ciento de los votos emitidos, será cancelado de oficio. El porcentaje se aumenta de cuatro a cinco por ciento.
- ✓ Creación de dos nuevos órganos de los partidos y burocratización de la organización partidaria.

c. Comités Cívicos Electorales

- Aumento considerable del número mínimo de personas para formar un comité cívico electoral.
- Aclaración que no se permite la coalición entre un partido político y un comité cívico electoral.

d. Fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral

- Atribución de nuevas responsabilidades: control y fiscalización de los partidos políticos.
- Campaña Electoral



- ✓ Se limita el gasto de la campaña electoral, el cual será de un dólar de los Estados Unidos de América por ciudadano empadronado al treinta y uno de diciembre del año anterior.
- Se suprime el párrafo que estableció que al declarar procedente un antejuicio deberá cancelarse la inscripción de la respectiva candidatura.
- Se establecen nuevas normas respecto al uso de los medios de comunicación en las campañas electorales:
- Se fijan tiempos y espacios máximos en los medios de comunicación destinadas a la campaña electoral de cada partido.
- Los medios de comunicación deberán registrar sus tarifas cuando se convoca a elecciones.
- Los medios de comunicación no podrán negar a ninguna organización política la contratación de tiempos.
- Los medios de comunicación estarán obligados a dar igual tratamiento a las organizaciones políticas, tanto respecto al precio o tarifa, como a la importancia de la ubicación temporal y espacial.
- Los medios de comunicación estarán obligados a proporcionar cierto tiempo de forma gratuita, el cual será utilizado por los partidos políticos y para la promoción de la participación ciudadana en las elecciones.

Estas reformas fueron contenidas en el Decreto Número 35-2006 del Congreso de la República; sin embargo quedaron en el limbo aspectos importantísimos de regular como lo constituye la transparencia en el financiamiento político, el cual es fundamental para el fortalecimiento de la democracia. Conocer el origen, manejo y destino de los



recursos utilizados por los partidos políticos en sus actividades electorales mejora la calidad de las decisiones en la gestión pública y el control ciudadano sobre la misma. Esto parte del histórico e importante papel que ha jugado el dinero en la política, pero al mismo tiempo de la necesidad de establecer límites y controles para evitar que la democracia sea capturada por dinámicas económicas ajenas al espíritu de la participación política.

La medición, el control y la transparencia de los gastos de los partidos políticos en las campañas electorales se ubican en el centro del debate y las prácticas orientadas al fortalecimiento de la democracia en América Latina. Guatemala, en el marco de la tendencia continental del fortalecimiento de la democracia aprobó en año 2004 y en el 2006 una serie de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que instauraron por primera vez en el país mecanismos de control y transparencia en el financiamiento. En este marco organizaciones civiles como Mirador Electoral, diseñó e implemento un sistema de monitoreo del gasto de campaña de los partidos políticos en medios masivos de comunicación, con el objeto de coadyuvar a la transparencia y el control ciudadano sobre el quehacer político.

La inclusión de los gastos previos a la campaña en la suma total de los gastos de los partidos políticos en la contienda electoral es un asunto aún debatido. La precampaña electoral, como suele reconocerse en la literatura especializada, es muchas veces reconocida como parte del proceso mismo y en otros como un preámbulo.

En Guatemala, el Tribunal Supremo Electoral, definió que los gastos de precampaña no serían contabilizados en el gasto total de los partidos políticos en su campaña electoral. El Tribunal Supremo Electoral, fundamentó jurídicamente su decisión y se argumentó una serie de razones formales. Sin embargo, más allá de las normas y las argumentaciones formales, se midió el gasto de precampaña de los partidos políticos por tres razones fundamentales. Primero, más allá de su clasificación formal, las precampaña se convierte en la práctica en parte de las campañas electorales, pues posicionan la imagen de los partidos políticos y comienzan a captar capital electoral. Es



iluso pensar que un plazo formalmente calculado separa los efectos de la propaganda de la precampaña y la campaña electoral.

En segundo lugar, excluir la medición y control de los gastos de precampaña genera un campo de discrecionalidad e impunidad. En ese campo los partidos políticos gastan sólo limitados por su capacidad de pago, lo que consecuentemente tiende a aumentar los montos gastados en general.

En tercer lugar, el estudio tiene como propósito fundamental el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. En ese sentido, la medición de los gastos de precampaña permite abrir debates a futuro, focalizados en las debilidades y retos del sistema de financiamiento de la política en general de cara a la continuidad de su reforma.

Las razones se confirman y adquieren validez empírica al analizar los gastos de precampaña de los partidos políticos. El primer elemento a destacar es el carácter prematuro de la campaña electoral, pues los primeros gastos fueron registrados en enero de 2006. Los hechos confirman la existencia de un escenario ausente de controles públicos que se extiende desde esa fecha hasta el primero de mayo de 2007, día de convocatoria del proceso electoral. Durante más de un año dieciséis partidos políticos gastaron recursos en medios de comunicación solamente limitados por su capacidad de pago.

El segundo elemento a destacar son los montos gastados en precampaña, de enero de 2006 al primero de mayo de 2007, según informe de Mirador Electoral¹⁹, “el Partido Patriota gastó un total de cuarenta y tres millones doscientos cuarenta y un mil ochocientos cuarenta y dos quetzales en precampaña;” el monto gastado por la Gran Alianza Nacional fue de veintiséis millones novecientos cincuenta y ocho mil trescientos sesenta y cuatro quetzales; mientras el partido Unidad Nacional de la Esperanza gastó veinticuatro millones quinientos treinta y un mil cuatrocientos diez quetzales. En total,

¹⁹ Mirador Electoral, **Informe de gastos pre y electorales de las organizaciones políticas en Guatemala**, Pág. 6.



los dieciséis partidos políticos invirtieron doscientos cuatro millones novecientos treinta y un mil ochocientos veintiséis quetzales.

Llevando a detalle el análisis, considerando como un dato de validez comparativa el límite de gasto de campaña electoral fijado por el Tribunal Supremo Electoral, que asciende a cuarenta y dos millones doscientos mil quetzales, resulta que el Partido Patriota, por ejemplo, sobrepasó el límite en época de precampaña electoral.

El tercer elemento es la incidencia o relación entre los gastos de precampaña y el posicionamiento de la imagen del partido y/o la acumulación de caudal electoral. En ese sentido, no es casualidad que los tres partidos políticos mejor posicionados y más votados en la primera vuelta celebrada el nueve de septiembre de 2007 sean los mismos que más gastaron en precampaña. Es preciso reconocer que el gasto en precampaña no es el único elemento que incide en la imagen y el voto, pero su participación e influencia es innegable.

Y es que una situación formal y jurídica cambia radicalmente el escenario de los gastos en la campaña electoral. A partir de mayo de 2004 fue reformada la Ley Electoral y de Partidos Políticos por el Congreso de la República. Desde entonces, Guatemala cuenta con un conjunto de controles y mecanismos de transparencia sin precedente en la historia democrática del país, que demarcan el ingreso y el egreso de los recursos de los partidos políticos en época electoral.

A pesar que dichas reformas han sido objeto de críticas y que en efecto poseen lagunas importantes, en comparación con la laxitud e insuficiencia de las normas precedentes, puede afirmarse que el país dio un paso hacia el fortalecimiento de la democracia en materia jurídica.

Pero una cosa son las normas formales y otra las prácticas de los partidos políticos, siendo la brecha entre ambas, los retos y desafíos hacia el futuro.



Primero, es necesario analizar las normas y prácticas con el fin de conocer la magnitud de la brecha entre ambas y alertar sobre las debilidades del sistema. Segundo, debe hacerse un esfuerzo por conocer como los gastos de campaña tienen relación con los resultados de la primera vuelta electoral, aunque no sea ésta una relación unilineal o causal directa, pero si incidente e influyente.

Tercero, explorar las consecuencias directas o indirectas de la aplicación del nuevo marco normativo sobre el sistema de democrático. El análisis de las normas y las prácticas en este caso debe delimitarse a aquellas que tengan como objeto el control del gasto de campaña en época electoral. Una de ellas, la más discutida y controvertida de todas, es la referida al límite de gasto de campaña. De acuerdo con el Artículo 21 de la ley electoral el límite de gasto de campaña electoral es a razón del equivalente en quetzales de un dólar de los Estados Unidos de América por ciudadano empadronado hasta el treinta y uno de diciembre del año anterior a las elecciones. Con base en ello, el Tribunal Supremo Electoral calculó el límite de gasto en campaña electoral en cuarenta y dos millones de quetzales por partido político.

Otra norma relevante para el control del gasto en campaña es la obligación que tienen los partidos políticos de presentar el presupuesto de campaña en un plazo de treinta días antes de la convocatoria a elecciones, de acuerdo al Artículo 7 del Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

De los dieciséis partidos políticos que participaron en el proceso electoral 2007, solamente el Frente Republicano Guatemalteco y la Unión Democrática no presentaron el presupuesto de campaña electoral al Tribunal Supremo Electoral.

Los catorce partidos que presentaron el presupuesto de campaña electoral incluyeron en él un monto específico de gasto en medios de comunicación masiva. Sin embargo, la mitad de los catorce partidos sobrepasaron el monto específico de gasto de campana en medios de comunicación consignado por ellos mismos en sus presupuestos. Lo dramático es que en algunos casos el aumento es superior al cien por



ciento del monto consignado en su presupuesto oficial. Por ejemplo, el Partido Patriota consignó en su presupuesto que gastaría en medios de comunicación en la campaña electoral, a partir de la convocatoria oficial un total de veinte millones de quetzales y al treinta de septiembre de 2007 gastó cincuenta millones ciento sesenta y nueve mil veinticuatro quetzales, arrojando una diferencia de treinta millones ciento sesenta y nueve mil veinticuatro quetzales; el partido Unidad Nacional de la Esperanza, consignó que gastaría diecinueve millones ciento dieciséis mil quetzales, habiendo gastado a la misma fecha cincuenta y tres millones cuatrocientos cincuenta y seis mil setecientos noventa y siete quetzales, es decir, una diferencia de treinta y cuatro millones trescientos cuarenta mil setecientos noventa y siete quetzales y finalmente la Gran Alianza Nacional que consignó que gastaría veintiún millones doscientos ochenta y nueve mil quetzales y gastó treinta y siete millones novecientos tres mil sesenta quetzales, una diferencia de dieciséis millones seiscientos catorce mil sesenta quetzales.

Con relación al límite de cuarenta y dos millones de quetzales, sólo con el gasto de campaña en medios de comunicación los partidos políticos Patriota y UNE sobrepasaron el límite violando virtualmente el Artículo 21 de la Ley Electoral. No obstante, el detalle solo mide el gasto de campaña en medios de comunicación, excluyendo los gastos en logística, movilización, gasolina, etc. gastos indirectos playeras, afiches, etc. personal contratado, entre otros.

Según Mirador Electoral estudios similares desarrollados en otros países han optado por calcular de manera estimada los gastos totales tomando como base los grados de ruralidad y urbanidad.

Así, un país con mayor urbanidad se supone que gasta más en medios de comunicación que en otros gastos durante la campaña. A pesar de los altos niveles de ruralidad de Guatemala, el estudio optó por tomar como supuesto que los gastos en medios de comunicación de los partidos equivalen al cincuenta por ciento del total de



gasto en campaña electoral, de esta manera se garantiza la confiabilidad de los gastos de campaña electoral.

De acuerdo al gasto total estimado, cuatro partidos políticos se sobrepasaron el límite establecido en la ley. Al tomar en cuenta las diferencias entre los montos de gasto en medios de comunicación presentados por los partidos al Tribunal Supremo Electoral en sus presupuestos en comparación con lo gastado en la práctica, así como la violación del límite de gasto total estimado, se concluye que la brecha entre normas y prácticas es alarmante.

La relación entre el gasto de campaña y los resultados de la primera vuelta electoral es la segunda dimensión que debe ser analizada detenidamente. La cantidad de votos y escaños obtenidos por un partido político durante un proceso electoral nos es consecuencia lineal, directa y exclusiva del dinero gastado en la campaña.

En esa relación influyen otros factores menos visibles, lo que no niega la incidencia e influencia del dinero en los resultados electorales, sino simplemente obliga a considerar el carácter multidimensional del asunto.

Por supuesto los tres partidos políticos que más recursos totales estimados gastaron, la Unidad Nacional de la Esperanza, el Partido Patriota y la Gran Alianza Nacional, son precisamente los que más votos obtuvieron y por ende más puestos de elección popular.

Por el contrario, los tres partidos políticos que participaron en el proceso electoral y menos recursos totales estimados gastaron, el BIEN, la UD y el DIA, están entre los seis que menos o ningún escaño obtuvieron. Las dos excepciones paradigmáticas que más resaltan a la vista son sin duda el caso del FRG y el de la ANN.

Mientras que el Frente Republicano Guatemalteco, gastó menos que el Partido de Avanzada Nacional, la Unión del Centro Nacional y el Partido Unionista, obtuvo el doble



de resultados que cada uno de ellos; el segundo Alianza Nueva Nación gastó mucho más que los partidos que menos gastaron y no obtuvo un solo escaño. En todo caso, las excepciones citadas merecen un análisis específico y profundo, pero están lejos de contradecir la tendencia, la que en términos generales permite afirmar que existe una relación proporcional entre el dinero gastado y votos obtenidos.

Debo hacer mención también al gasto promedio erogado por voto alcanzado, que podría indicar un grado de eficiencia en lo alcanzado por medio de los gastos realizados.

También es importante analizar las consecuencias que la brecha entre las normas y prácticas y la relación entre el monto gastado en las campañas electorales y el número de escaños obtenido tienen sobre el sistema democrático en su conjunto. La primera consecuencia es la sensación de impunidad derivada de la existencia de normas que no todos cumplen por igual. Esto se debe en parte por la debilidad de la Ley electoral y de partido políticos, ya que aunque establece normas sobre control y transparencia en el financiamiento de campañas electorales, no contiene mecanismos coercitivos para asegurar el cumplimiento de dichas normas.

Los datos siguientes, tomados del Informe proporcionado por Mirador Electoral, noviembre 2007, nos informan lo que cada partido político invirtió por voto, y me permito citar a los primeros seis partidos en durante la última elección: Unidad Nacional de la Esperanza ciento cuarenta y un mil quetzales; Partido Patriota ciento ochenta y seis mil quetzales; Gran Alianza Nacional ciento ochenta y un mil quetzales; Frente Republicano Guatemalteco ciento cuarenta y cuatro mil quetzales; Partido de Avanzada Nacional setecientos noventa cuatro quetzales; Partido Unionista cuatrocientos treinta y cinco quetzales.

Por el contrario los partidos políticos que ocuparon las últimas posiciones, incurrieron en los siguientes gastos por voto emitido a su favor: Partido DIA treinta y siete quetzales; CASA treinta y nueve quetzales; Encuentro por Guatemala, sesenta



quetzales; Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca ciento ochenta y ocho quetzales; Unión Democrática doscientos cuarenta y tres quetzales; y, Democracia Cristiana Guatemalteca trescientos setenta y un quetzales.

Finalmente me parece preocupante, que el resultado de todos los hechos arriba expuestos, es que el cumplimiento de las normas electorales, se desplaza al campo de la discrecionalidad y la voluntad de los partidos políticos, olvidando su calidad de mandato jurídico impersonal que es la base de todo sistema democrático moderno.

También considero que es necesario meditar sobre la disyuntiva planteada por el actuar de las mismas organizaciones políticas, si enfrentamos como ciudadanos hechos enmarcados dentro de la democracia o la dinerocracia.

A diferencia de una democracia, donde los ciudadanos deciden razonadamente su voto y eligen a sus representantes, en una dinerocracia el poder del dinero es tan importante que determina de manera indirecta el voto mismo. Esta posición podría parecer radical, pero allí donde la tendencia es una relación proporcional entre la cantidad de dinero gastado en la campaña y los escaños obtenidos, al menos es una explicación que llama a la reflexión y al debate.

Por supuesto no hay democracia sin dinero, el problema es cuando el dinero determina la democracia, ya que pone en riesgo el sistema de elección y representación.

Así que a manera de conclusión diré que los procesos de reforma sobre control y transparencia del financiamiento de la política han sido esfuerzos de largo plazo, orientados al fortalecimiento del sistema democrático como conjunto. Han sido procesos más prácticos que teóricos, en los cuales las lecciones derivadas de la experiencia han servido como fuente de perfeccionamiento del marco normativo y fundamento de nuevas y mejores prácticas.



Creó que Guatemala ingreso recientemente a la tendencia latinoamericana orientada a establecer mecanismos de control y transparencia sobre el dinero en la política y el proceso electoral del 2007, se ha convertido en su primera prueba práctica. Desde una perspectiva restringida, el marco normativo tiene sin duda debilidades importantes, entre las que resalta la ausencia de mecanismos coercitivos. Las debilidades del marco normativo, unidas a las viejas prácticas y a la ausencia de una cultura de transparencia, ha provocado el ensanchamiento entre normas y prácticas, de la misma manera que ha colocado en el centro del debate la disyuntiva entre democracia y dinerocracia.

No obstante, una perspectiva sana obliga a hacer justicia a los esfuerzos hasta el momento impulsados. En ese sentido, la prueba práctica que ha significado el proceso electoral actual y sus resultados, lejos de desanimar debe impulsar los esfuerzos hacia la siguiente etapa, hacia la continuidad de la reforma del marco normativo y hacia el perfeccionamiento de las prácticas en materia de control y transparencia de la política. El proceso electoral debe ser comprendido como la oportunidad de identificar debilidades y fortalezas del sistema de financiamiento de la política guatemalteco, con el fin ultimo perfeccionamiento y fortalecer la democracia entendida como un todo.





CAPÍTULO IV

4 Ausencia de control publicitario durante la campaña electoral

4.1 Acceso a los medios de comunicación

El marco legal vigente, es decir el Decreto Ley Número 1-85, Ley Electoral y de Partidos Políticos, establece al respecto de la propaganda:

“Artículo 219. De la propaganda electoral y garantía de su ejercicio. la propaganda electoral es libre, sin más limitaciones que la de los actos que ofendan la moral o afecten el derecho de propiedad o al orden público”.

La única advertencia relativa al acceso a los medios de comunicación, es que éstos no podrán aplicar a las organizaciones políticas, tarifas distintas a las ordinarias de carácter comercial para efectos de propaganda electoral y publicaciones políticas. En consecuencia, profundizar en la aplicabilidad de la legislación sobre el acceso a los medios de comunicación no tiene mucho sentido, sencillamente porque la ley no contiene prácticamente nada al respecto.

Si bien es el Tribunal Supremo Electoral el encargado de velar que la propaganda en los medios de comunicación no ofenda la moral y demás disposiciones, no existen órganos específicos encargados del tema, como consecuencia de la no existencia de disposiciones legales. Igualmente, el escenario descrito no permite cuantificar los gastos de los partidos políticos en los medios de comunicación, ni hablar de su caracterización.



4.2 Divulgación, publicidad y rendición de cuentas

Si bien la ley de la materia permite que cualquier órgano de un partido político pueda solicitar “en cualquier momento, ante el Tribunal Supremo Electoral, que se inicie una investigación sobre los fondos recibidos, cuando tuviere dudas del buen uso que se estuviere dando a estos”, tal disposición solo aplica para los fondos públicos. En el caso de los fondos privados, como ya se ha dicho, no existe ninguna disposición legal relativa a la divulgación, publicidad y rendición de cuentas.

En realidad el problema es mucho más profundo, pues lo anterior solamente es reflejo de un marco legal para la fiscalización del financiamiento de la política de carácter limitado. En otras palabras, solamente existe fiscalización de los fondos estatales, la cual se lleva sin contratiempos aunque los resultados no son públicos.

En el caso de los fondos públicos, está claramente identificada la autoridad encargada de auditar; el Tribunal Supremo Electoral a través de la figura del Auditor, quien tiene dentro de sus funciones realizar auditorías ordinarias y extraordinarias de lo concerniente al financiamiento estatal de los partidos políticos. Los resultados de las auditorías no son de fácil acceso público. Esto último dificulta la realización de auditorías sociales eficaces o al menos el seguimiento a los informes financieros de los partidos. El financiamiento privado no es auditable.

4.3 Efectividad de los regímenes de financiamiento político

Según la Ley Electoral y de Partidos Políticos, corresponde al Tribunal Supremo Electoral, el control y fiscalización de los fondos públicos, destinados al financiamiento de los partidos políticos de conformidad con la ley; para tal finalidad dispondrá de una revisión permanente a través del órgano de auditoría correspondiente que podrá proceder de oficio, o a petición de parte interesada. De igual manera el Tribunal velará, porque las asignaciones correspondientes a los partidos políticos antes de hacerse



entrega a la subsiguiente remesa, conforme la ley, cada partido deberá informar detalladamente al Tribunal de la situación en que se encuentra la remesa anterior.

Por su lado, la ley obliga a los partidos políticos que se hicieran acreedores al financiamiento estatal a permitir en cualquier momento la revisión ordenada por el Tribunal Supremo Electoral y a llevar una contabilidad conforme a la ley, de todos los gastos y en general del destino que dieron a los fondos públicos percibidos.

También se otorga competencia a las instancias de los partidos políticos en los siguientes términos: “cualquier órgano de un partido, podrá solicitar en cualquier momento, ante el Tribunal Supremo Electoral, que se inicie una investigación sobre los fondos recibidos, cuando tuviere dudas con relación al buen uso que se estuviere dando a éstos”.

Por último, para el caso, en que comprobase algún manejo irregular de los fondos públicos provenientes del financiamiento estatal, el tribunal supremo electoral deberá hacer la denuncia al Tribunal competente. En ese caso se aplicarían las leyes de probidad del Estado.

Como se puede inferir, el marco legal para la fiscalización de los fondos públicos de cualquier partido político, es bastante completo. En la práctica, la fiscalización del uso del financiamiento público directo por parte de los partidos se da sin contratiempos, aunque los resultados no son públicos según lo consultado con el Tribunal Supremo Electoral. El problema fundamental de la legislación es que no contempla absolutamente nada con relación a la fiscalización de los fondos privados. Esta ausencia legal particular, permite la discrecionalidad de los mismos en esta materia y por ende plantea posibles escenarios de corrupción o de penetración de capitales ilegales en las campañas y en la vida de los partidos.

Esta ausencia de transparencia y los niveles de discrecionalidad mencionados, encuentran su punto más álgido cuando los ingresos que se tienen durante épocas



electorales no solamente no son contabilizados sino, en la mayoría de los casos, la información no es socializada entre los mismos miembros de la dirigencia del partido o los afiliados.

Por otro lado, la limitación legal a gastos de campaña electoral aunque existe en lo preceptuado en el literal e) del Artículo 21 sencillamente no es atendido. Al permitirse total libertad en la captación de recursos financieros y al no existir procesos de fiscalización para los fondos privados, los gastos de campaña ilimitados vienen a distorsionar el funcionamiento democrático de los partidos, dado que la capacidad de triunfar esta asociada con la capacidad de recolección de dinero para la campaña electoral.

4.4 Capacidad y funcionamiento de los órganos de control

Sobre el régimen disciplinario y de sanciones, que de una forma indirecta y complementaria está relacionado con la fiscalización de los fondos de los partidos políticos, vale decir que no es aplicable al tema que nos ocupa, pues aunque la ley de la materia lo contiene mediante toda una estructura de faltas y sanciones, ninguna de las faltas que aparecen allí, a las cuales les son imputables las sanciones mencionadas tienen relación alguna con temas de financiamiento público o privado. Como resultado, para el tema que nos interesa, el régimen disciplinario legalmente vigente es ineficaz.

No obstante, se identifican como órganos de control el Tribunal Supremo Electoral y el Registro de Ciudadanos. A este último la ley le otorga la función de conocer y resolver acerca de la inscripción, suspensión, cancelación y sanciones de las organizaciones políticas, mientras que al primero de corresponde resolver, en definitiva,



acerca de las actuaciones del Registro de Ciudadanos elevadas a su conocimiento, en virtud de recurso o de consulta.

En consecuencia, la naturaleza de los órganos de control está dada por la poca delimitación entre las funciones administrativas y las jurisdiccionales de carácter electoral. En ese sentido, la interacción entre el Sistema de Justicia y los órganos puramente electorales es vital, tanto que el Tribunal Supremo Electoral, tiene dentro de sus funciones la de poner en conocimiento de los tribunales de justicia los hechos constitutivos de delito o falta de que tuviere conocimiento.

Por otro lado, si bien es verdad que el Tribunal Supremo Electoral, a través de su Inspector, tiene funciones de denunciar e investigar faltas electorales y delitos, en la práctica el nivel de sanciones es reducido.





CONCLUSIONES

- 1 Actualmente no existe un cuerpo jurídico normativo que desarrolle lo estipulado en la Ley Electoral y de Partidos Políticos respecto al financiamiento privado de las campañas electorales que realizan los partidos políticos.
- 2 La falta de regulación jurídica del financiamiento privado, ha permitido la incursión de capitales provenientes del narcotráfico y del crimen organizado, mediante los cuales las organizaciones políticas adquieren compromisos que impiden la consolidación de un verdadero Estado de derecho.
- 3 La aportación de grandes capitales al financiamiento privado de las organizaciones políticas, provenientes de personas individuales o jurídicas; así como de entidades del crimen, obligan a los partidos políticos en el poder a cambiar sus programas de trabajo por sus agendas específicas; las que incluyen entre otras cosas la agudización del Estado de derecho.
- 4 El límite máximo de gastos de la campaña electoral, establecido en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, es significativamente bajo, lo que obliga a las organizaciones políticas a soslayar los insuficientes controles que sobre dicho techo financiero se estableció por el legislador.
- 5 El financiamiento público indirecto enfrenta problemas, en razón de la ineficiencia de los servicios públicos del país, lo que obliga a los partidos a pagar un servicio privado.
- 6 El excluir el control de los gastos de precampaña genera un campo de discrecionalidad e impunidad. En ese campo los partidos políticos gastan solo limitados por su capacidad de pago, lo que consecuentemente tiende a aumentar los montos gastados en general.





RECOMENDACIONES

- 1 El Tribunal Supremo Electoral debe crear un Reglamento específico para los Partidos Políticos, el cual regule los aspectos de financiamiento público como privado que reciben las organizaciones políticas.
- 2 Al ser creada la reglamentación específica el Tribunal Supremo Electoral, debe contemplar ampliamente lo relativo a la especificación de la proveniencia de los capitales aportados a la campaña electoral.
- 3 El Tribunal Supremo Electoral, debidamente informado de lo oneroso que resulta desarrollar una campaña política de altura, debe ampliar el techo del financiamiento público, con el fin de reducir las necesidades económicas de los Partidos Políticos durante los procesos electorales.
- 4 Que el Congreso reforme la legislación, en el sentido de establecer la obligatoriedad a los Partidos Políticos de informar de manera precisa y específica a sus bases sobre la obtención de financiamiento privado y su inversión, como condición sine quanon para tomar posesión en caso de ganar las elecciones.
- 5 Ante la ineficacia y escasez de los servicios públicos de comunicación del Estado, el Tribunal Supremo Electoral, debe ampliar bajo un estricto control del uso de los medios privados, televisión, radio y prensa libre.
- 6 Se hace necesario que el Tribunal Supremo Electoral reglamente también los gastos de precampaña, imponiéndoles un techo máximo de inversión.





BIBLIOGRAFÍA

AGPURU, Dinora. **La cultura democrática de los guatemaltecos en el nuevo siglo.**
Ed. ASIES, (s/ed); Guatemala, 2002.

BARRERA, Byron. **El cascabel al gato.** Ed. La Opinión, (s/ed.); Guatemala, 2007

CERIGUA, **Partidos adversaron estimación de gasto para campaña Electoral.**
Ed. Cerigua, primera edición, Guatemala, 2007.

ERAZO María Alejandra y Mario López Arrivillaga. **El quién es quién partidario II:**
Vida partidaria. Ed FLACSO, primera edición, Guatemala, 2005.

MACK, Luis Fernando y Mario López Arrivillaga. **El transfugismo parlamentario.** Ed.
FLACSO. primera edición, Guatemala, 2005.

MACK, Luis Fernando y Mario López Arrivillaga. **El marco institucional del sistema
político en Guatemala.** Ed. FLACSO, primera edición, Guatemala, 2005.

MACK, Luis Fernando. **¿Como ha funcionado la democracia local? Veinte años de
procesos electorales en el ámbito municipal guatemalteco.** Ed. FLACSO,
primera edición, Guatemala, 2005.

MACK, Luis Fernando y María Alejandra Erazo. **El desempeño institucional de los
partidos políticos en Guatemala.** Ed. FLACSO, primera edición, Guatemala,
2005.

MEDRANO, Gabriel y César Conde. **Regulación jurídica de los partidos políticos
en Guatemala.** Ed. Universitaria, primera edición, Guatemala, 2005.



ORTÍZ LOAIZA, Paola y Mario López Arrivillaga. **Participación ciudadana y partidos políticos en Guatemala.** Ed. FLACSO, primera edición, Guatemala, 2005.

ORTÍZ LOAIZA, Anisia Paola. **El quien es quién partidario I: Estructura partidaria.** Ed. FLACSO, primera edición, Guatemala, 2005.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Ed. Heliasta S. R. L. (s/ed.); Argentina, 1981.

PULSAR, **Partidos políticos realizan gastos millonarios.** (S/Ed.); Guatemala, 2007.

REVOLORIO, Julio. **Menchú critica los aportes millonarios a partidos políticos.** Ed. El Periódico, Año MMVII, Guatemala, 2007.

SHETEMUL, Haroldo. **Nuevos actores políticos.** Ed. A Contra Luz, (s/ed.), Guatemala, 2007.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente 1986.

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto ley Número 1-85 Asamblea Nacional Constituyente 1986.

Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Acuerdo Número 018-2007 del Tribunal Supremo Electoral.