

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

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central figure of a knight on horseback, holding a sword. Above the knight is a crown. To the left and right of the knight are two pillars, each topped with a banner that reads 'PLUS' and 'ULTRA' respectively. The entire scene is enclosed within a circular border containing the Latin text 'INTER CAETERAS ORBIS CAROLINA ACADEMIA COACTEMALENSIS'.

**LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO
MEDIO DE RESCATE DEL ESTADO DE DERECHO GUATEMALTECO**

EVELIO ROQUE HERNÁNDEZ

GUATEMALA, ABRIL 2012

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

**LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
COMO MEDIO DE RESCATE DEL ESTADO DE DERECHO GUATEMALTECO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

EVELIO ROQUE HERNÁNDEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, abril de 2012

**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. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Modesto José Eduardo Salazar Dieguez
VOCAL V: Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIO: Lic. Marco Vinicio Villatoro López

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Hugo Haroldo Calderón Morales
Vocal: Lic. José Víctor Taracena Alba
Secretario: Lic. Erwin Rolando Rueda Masaya

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Otto René Vicente Revolorio
Vocal: Licda. Mirza Eugenia Irungaray López
Secretario: Licda. Edna Mariflor Irungaray López

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 Público).



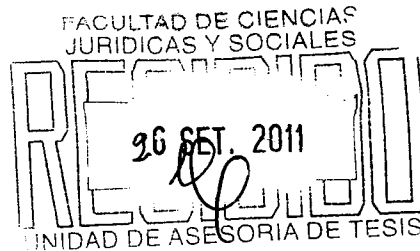
Licda. Luz Esperanza Alvarez Paz
ABOGADA Y NOTARIA



Guatemala 26 de septiembre del año 2011

Licenciado

Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Licenciado Castro Monroy:

Hago de su conocimiento que procedí a la asesoría de la tesis del bachiller Evelio Roque Hernández, en base al nombramiento recaído en mi persona de fecha veintidós de julio del año dos mil once, intitulada: **“LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO MEDIO DE RESCATE DEL ESTADO DE DERECHO GUATEMALTECO”**. Después de la asesoría prestada, le informo:

- 1) En relación al contenido científico y técnico de la tesis, el mismo es de bastante importancia, ya que estudia y muestra la importancia la institucionalidad de los partidos políticos como forma de rescatar el Estado de derecho de Guatemala.
- 2) Se emplearon los métodos y las técnicas de investigación adecuados. Los métodos utilizados fueron los siguientes: analítico, el cual dio a conocer los partidos políticos; el sintético, estableció sus características; el inductivo, dio a conocer sus efectos; y el deductivo, indicó su regulación legal. El procedimiento para la elaboración de la misma, abarcó las técnicas de fichas bibliográficas y la documental; con las cuales se obtuvo la información jurídica y doctrinaria.
- 3) En lo relacionado con la redacción de la tesis, el ponente al desarrollar la misma empleó un lenguaje adecuado. Los objetivos dieron a conocer lo esencial de la función de regular la convivencia política.
- 4) En cuanto a la contribución científica del trabajo llevado a cabo por el sustentante, es fundamental para la sociedad guatemalteca, debido a que señala y analiza la función que deben desempeñar los partidos políticos en la sociedad guatemalteca.



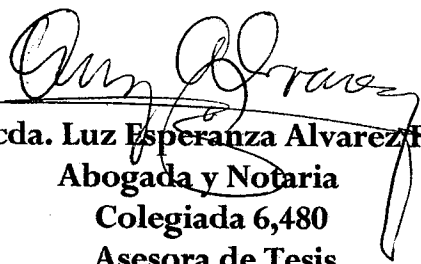
Licda. Luz Esperanza Alvarez Paz
ABOGADA Y NOTARIA



- 5) Las conclusiones y las recomendaciones de la tesis, tienen congruencia con los capítulos desarrollados. Personalmente me encargué de guiarlo durante las etapas respectivas al proceso de investigación, empleando los métodos apropiados, que permitieron la comprobación de la hipótesis formulada; relativa a indicar las consecuencias jurídicas y efectos de la institucionalidad de los partidos políticos.
- 6) La bibliografía utilizada es adecuada y tiene relación con el trabajo de tesis y con el contenido de los capítulos desarrollados.

La tesis reúne los requisitos legales del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, motivo por el cual emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite respectivo, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Muy atentamente.


Licda. Luz Esperanza Alvarez Paz
Abogada y Notaria
Colegiada 6,480
Asesora de Tesis

Luz Esperanza Alvarez Paz
Abogada y Notaria



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

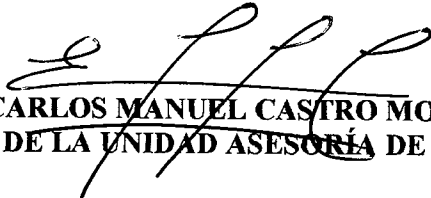
Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



**UNIDAD ASESORIA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, doce de octubre de dos mil once.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A): **CECILIA ÁLVAREZ PAZ**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **EVELIO ROQUE HERNÁNDEZ**, Intitulado: **"LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO MEDIO DE RESCATE DEL ESTADO DE DERECHO GUATEMALTECO"**.

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 la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del 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 las 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 estime pertinentes".


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORIA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis
CMCM/ jrvch.

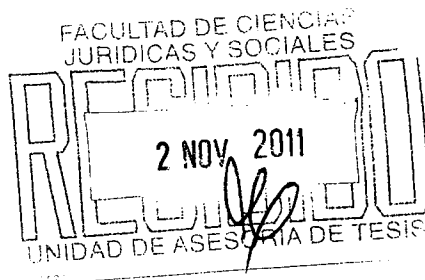


Licda. Cecilia Álvarez Paz
Abogada y Notaria



Guatemala 02 de noviembre del año 2011

Lic. Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Apreciable Licenciado Castro Monroy:

Le doy a conocer que de acuerdo a resolución emitida por el despacho a su cargo de fecha doce de octubre del año dos mil once, se me nombró revisora de tesis del bachiller Evelio Roque Hernández, que se denomina: **“LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO MEDIO DE RESCATE DEL ESTADO DE DERECHO GUATEMALTECO”**. Después de la revisión llevada a cabo, le indico:

- a) Al desarrollar la tesis se empleó un contenido técnico y científico acorde y relacionado con el tema investigado, mediante la obtención de la información jurídica y doctrinaria adecuada. También, se utilizó un lenguaje apropiado; mediante el empleo de los pasos del proceso investigativo.
- b) Fueron empleados los métodos de investigación siguientes: analítico, con el que se señaló la institucionalidad; el sintético, estableció sus características; el inductivo, dio a conocer los partidos políticos; y el deductivo, indicó su regulación legal.
- c) Se emplearon las siguientes técnicas de investigación: documental y de fichas bibliográficas, y con las mismas se recopiló la información legal y doctrinaria relacionada con el tema de tesis que se investigó.
- d) La redacción tiene relación con los capítulos de la tesis, y se adapta a los capítulos desarrollados. La hipótesis formulada, se comprobó al señalar la importancia de la institucionalidad.
- e) En relación a su contenido, la misma señala los fundamentos jurídicos que informan la institucionalidad de los partidos políticos. Los objetivos dieron a conocer, lo esencial de regular la convivencia política, protegiendo el bienestar interno.



Licda. Cecilia Álvarez Paz
Abogada y Notaria

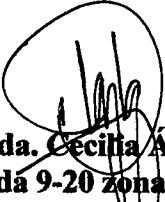


- f) La tesis contribuye científicamente a la ciudadanía guatemalteca y es de útil consulta para estudiantes y profesionales, y en ella se hace alusión a las autoridades elegidas democráticamente.
- g) Las conclusiones y recomendaciones, fueron redactadas de forma sencilla y constituyen supuestos valederos, que definen la importancia de analizar la forma de organización del proceso político.
- h) La bibliografía es adecuada y actualizada. Al sustentante le sugerí la necesidad de realizar varias correcciones a su introducción, índice, capítulos y bibliografía; encontrándose de acuerdo en llevar a cabo las correcciones.

La tesis desarrollada por el sustentante cumple efectivamente con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite respectivo, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Deferentemente.

Cecilia Álvarez Paz
ABOGADO Y NOTARIO

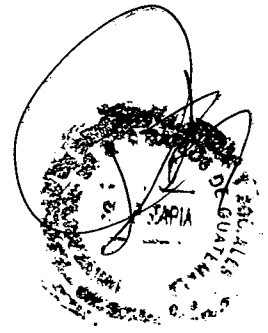

Licda. Cecilia Álvarez Paz
7ª. avenida 9-20 zona 9 segundo nivel
Tel. 24267246-53149291
Colegiada 3918
Revisora de Tesis

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veintitrés de febrero del dos mil doce.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de el estudiante EVELIO ROQUE HERNÁNDEZ titulado LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO MEDIO DE RESCATE DEL ESTADO DE DERECHO GUATEMALTECO. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

LEGM/sllh

A large, stylized handwritten signature in black ink, appearing to be 'Evelio Roque Hernández'.



DEDICATORIA

A DIOS: Quien ha dirigido todos mis actos en este esfuerzo y a quien pertenece mi triunfo.

A MIS PADRES: Tránsito Roque y Eufemia Hernández. Gracias por todas sus bondades y bendiciones, siempre me he sentido orgulloso de ser su hijo.

A MI ESPOSA: Vilma Yolanda López Mellado, gracias por sus voces de aliento y ayuda recibida con amor.

A MIS HIJOS: Evelio Roberto, Vilma Paola, Evelyn Eufemia, Lesbia Judith y Mayra Xiomara. No hay edad ni obstáculos que impidan alcanzar las metas propuestas cuando hay convicción y amor.

A MIS NIETOS: Amaris Andrea, Evelyn Oddeth, Pilly, Donely, Jhoddy y Pipo; con amor profundo.

A MIS HERMANOS: Lilian Angélica, Delfa Marina, Luis Rolando, Irma Verónica, Francisco y Claudia Beatriz, por esos sueños compartidos y ahora realizados; gracias.

A MI ASESOR DE TESIS: Licenciada Luz Esperanza Alvarez Paz, por sus sabias sugerencias y asesoría en el desarrollo del tema de mi tesis.

A MI REVISOR DE TESIS: Licenciada Cecilia Álvarez Paz, por sus valiosas recomendaciones y el invaluable aporte que como profesional del derecho, se sirvió prestarme en forma desinteresada.

A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, institución sagrada y tolerante y a la cual no defraudare como profesional.

A MIS PARINOS: Licda. Veronica Carbalhios, Lic. Jorge Luis Zamora Prado y Lic. Edwin Oswaldo Martínez Cameros, ejemplos a seguir en mi vida profesional.

A MI AMIGA: Amanda Esteban, por su amistad incondicional.

A USTED: Con cariño, porque siempre estuvo presente en la culminación de mi carrera profesional.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Partidos políticos.....	1
1.1. Definición de partidos políticos.....	1
1.2. Sistema de partidos y partidos políticos.....	4
1.3. Institucionalidad.....	6
1.4. Estado de derecho.....	10
1.5. El acceso a los medios de comunicación social.....	19
1.6. La publicidad en las campañas electorales.....	24

CAPÍTULO II

2. Rol de representatividad.....	27
2.1. Con la sociedad.....	27
2.2. Carencia de desarrollo personal interno.....	30
2.3. Retención de afiliados.....	50
2.4. Representación sectorial.....	53

CAPÍTULO III

	Pág.
3 Financiamiento de los partidos políticos.....	59
3.1. Financiamiento público directo.....	59
3.2. Financiamiento público indirecto.....	62
3.3. Financiamiento privado.....	63
3.4. Resultados del financiamiento privado.....	73
3.5. Contabilización del financiamiento.....	74
3.6. Reforma del marco jurídico electoral.....	79

CAPÍTULO IV

4. Ausencia de institucionalización de los partidos políticos y transfuguismo.....	95
4.1. Ausencia de institucionalización de los partidos políticos.....	95
4.2. Transfuguismo.....	106
CONCLUSIONES.....	113
RECOMENDACIONES.....	115
BIBLIOGRAFÍA.....	117

INTRODUCCIÓN

El tema se investigó, debido a lo esencial de regular normas jurídicas en lo relativo a la ausencia de institucionalidad de los partidos políticos en Guatemala. Concluidas las elecciones, todavía no existe un reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que establezca las violaciones y sanciones en que puedan incurrir e imponer a los partidos políticos que anticipen su campaña electoral a la convocatoria oficial del Tribunal Supremo Electoral, lo que provoca un clima de incertidumbre político social. De acuerdo a la jerarquización de las leyes, las disposiciones legales que deben regular las campañas políticas, no deben estar incluidas dentro de la norma ordinaria como sería en este caso la Ley Electoral y de Partidos Políticos; sino que corresponde este contenido a un reglamento a dicha ley ordinaria, el cual hasta la presente fecha no existe.

Los objetivos se alcanzaron y fueron determinantes al dar a conocer la problemática actual que padece la institucionalización de los partidos políticos y el transfuguismo al carecer de normativas que los regulen adecuadamente. También, la hipótesis que se formuló se comprobó, al señalar lo esencial de regular normas que tipifiquen adecuadamente la institucionalización de los partidos políticos y del transfuguismo.

Las técnicas utilizadas fueron: la documental, fichas bibliográficas, la recopilación y el ordenamiento de datos, con las cuales se logró obtener la suficiente información doctrinaria y jurídica relacionada con el tema investigado.

Los métodos empleados fueron: el analítico, que señaló la importancia de la institucionalización de los partidos políticos, el sintético, dio a conocer los principios fundamentales del mismo, el deductivo, indicó lo esencial para la creación de nuevas normas, el inductivo estableció la situación de los partidos políticos en Guatemala y el científico, todo el marco doctrinario.

La tesis se dividió en cuatro capítulos: el primero, denominado partidos políticos, definición de partidos, sistema de partidos y partidos políticos, institucionalidad, estado de derecho, el acceso a los medios de comunicación y la publicidad en las campañas electorales; el segundo, indica el rol de representatividad, con la sociedad, la carencia del desarrollo personal interno, retención de afiliados y la representación sectorial; el tercero, determina el financiamiento de los partidos políticos, público directos, público indirecto, financiamiento privado, resultados del financiamiento privado, contabilización del financiamiento, reforma del marco jurídico electoral y el cuarto, establece la ausencia de institucionalización de los partidos políticos y transfuguismo, ausencia de institucionalización de los partidos políticos , origen, concepto, características, clases.

CAPÍTULO I

1 Partidos políticos

1.1. Definición de partido político

La naturaleza definitoria de partido político, obedece a una concepción que se circunscribe dentro de perspectivas históricas y geográficas.

Es esencial el análisis de los partidos políticos desde el ámbito histórico, se toma como punto de partida las instituciones de expresión popular del período clásico del derecho romano, como lo representaron el senado, las ciudades-Estado medievales, el Parlamento de Tudor; y las instituciones de expresión democrática de la Francia revolucionaria.

La historia registra el partido político, partiendo de la cooperación basada en lealtad; metas comunes que implican decisiones políticas.

La definición de partidos políticos resulta complicada, pero: “Se trata de las organizaciones que participan en elecciones competitivas, con el fin de hacer acceder a sus candidatos a los cargos públicos representativos”¹.

¹ Pasquino, Gianfranco. **Manual de ciencia política**, pág. 217.

Se aprecia que: “El término partido político, comprende a las organizaciones cuya finalidad es la de apoderarse del gobierno en la contienda electoral con uno u otros partidos”².

Lenk y Newman recogen la consideración de Edmundo Burke, para establecer que el partido político es: “Un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante esfuerzos conjuntos, el interés nacional, basándose en algún principio determinado en el que todos sus miembros están de acuerdo”³.

La unificación de criterios nacida de la mixtificación definatoria de la conceptualización de partidos políticos, hace identificar las siguientes características:

- a) Tienen un sentido de permanencia que refleja la institucionalidad.
- b) Preconizan la materialización de un pluralismo político.
- c) Sirven de promotores de la participación ciudadana.
- d) Contribuyen con la formación y manifestación de la voluntad popular para acceder al poder, a los cargos de elección popular.
- e) Influyen en las decisiones políticas y democráticas del Estado

² **Enciclopedia internacional de ciencias sociales**, pág. 264.

³ Burke, Edmundo. **Teoría y sociología crítica de los partidos políticos**, pág. 82.

La perspectiva geográfica que define la naturaleza de los partidos políticos, toma en cuenta el origen y el papel de los mismos donde se identifican posiciones diversas complementarias a las variables histórico-conflictivas.

Las mismas que subyacen en la formación divisoria socio-estructural al proceso de formación del Estado, al desarrollo industrial como base para la existencia de identidad colectiva; de grupos y movimientos potencialmente en conflicto o variables de tipo institucional.

El origen y el desarrollo de los partidos políticos, se traslada a la ampliación del sufragio para poner las condiciones de disponibilidad de un amplio mercado electoral, donde aparecen tendencias competitivas con fuertes consecuencias organizativas en los partidos políticos; así mismo, los partidos políticos están ligados al desarrollo de las instituciones democrático-representativas y en particular a los parlamentos. “Según una progresión que parte del desarrollo de la representación parlamentaria no distorsionada (voto igual y reducción de los obstáculos institucionales para la transformación de los votos en mandatos parlamentarios), y concluye con el pleno reconocimiento de la responsabilidad parlamentaria del gobierno; y la vinculación institucional entre mayoría parlamentaria y poder gubernamental”⁴.

El análisis sistémico de Easton y Parsons, retomada por Bartolini, expresa una: “Situación histórica de interacción entre una serie de situaciones socioculturales (que

⁴ Sánchez, Carlos. **Derecho electoral colombiano**, pág. 47.

determinan las diversas oportunidades para la articulación de las demandas y de la protesta, la organización y la movilización del apoyo) y las situaciones institucionales del proceso de democratización política, es decir, las reglas del juego y las disposiciones constitucionales que se elaboran en esta fase como respuesta a las presiones desde abajo hacia la representación política, en un verdadero proceso de retroalimentación”⁵.

1.2. Sistemas de partidos y partidos políticos

Los sistemas de partidos, empujan hacia el sistema electoral registrando la realidad y su aparato de proyección que parte de la distinción de la democracia liberal con régimen pluralista y el modelo autoritario con el régimen de partido único; o régimen sin partido.

El sistema de partidos puede ser definido como: “El conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, las relaciones entre sí, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionales, las ubicaciones mutuas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; las relaciones con el medio circundante, con la base social y el sistema político”⁶.

Se aprecia que el sistema de partidos toma en cuenta la estructura del génesis, la función o capacidad funcional. Esto conduce a atemperar la explicación configurativa de

⁵ Pasquino, **Ob. Cit**, pág. 237.

⁶ Nohlen, **Dieter. Diccionario electoral**, pág. 631.

los diferentes sistemas de partidos, desde una óptica genética con elementos institucionales influyentes.

Es esencial el análisis jurídico de la clasificación de los sistema de partidos políticos:

a) Sistema político unipartidista:

Típico de los sistemas comunistas, fascistas y de gran número de los denominados países tercermundistas.

b) Sistema político bipartidista:

En él, dos partidos hegemónicos se turnan en el poder según los avatares de las contiendas electorales

c) Sistema político multipartidista:

Sistema en el que compiten en la escena política, un número más o menos extenso de partidos.

La complejidad de los sistemas de partidos políticos, ha conducido a que se hayan tomado en consideración los factores que han contribuido al desarrollo de los partidos políticos. Dentro de los elementos esquemáticos de aproximación científica están:

- a) La cantidad de partidos políticos.
- b) Rol de los partidos políticos en el sistema electoral.
- c) Formación partidista.
- d) Pluralismo del efecto de representación proporcional.
- e) Competitividad y no competitividad.
- f) Dinamismo transformante competitivo e interactivo.
- g) Atomización de los partidos producto de la fragmentación y polarización.

1.3. Institucionalidad

La Constitución como pacto central que da sentido al Estado nación, regula los aspectos esenciales, sienta las bases sobre las cuales se edifica todo el andamiaje institucional, define las libertades y derechos de los ciudadanos, la forma de gobierno, sus órganos esenciales, las instituciones fundamentales que conforman el aparato público; y sus atribuciones esenciales.

A partir de la Constitución, se construye todo el andamiaje institucional que sienta las bases del funcionamiento del Estado. Cumplir esto, respetar la Constitución y los procesos que de ella se derivan es la clave de la seguridad jurídica.

En los Estados democráticos, los ciudadanos eligen por el voto universal, secreto e igualitario a sus representantes. La Constitución define como se eligen, a que cargos, por cuanto tiempo y sus atribuciones. Las leyes secundarias desarrollan lo anterior.

Una primera aproximación al concepto de institucionalidad señala que la institucionalidad es el conjunto de reglas, procedimientos y espacios que enmarcan y estructuran la toma de decisiones de políticas (actores y momentos), las operaciones que se desarrollan en la prestación de los servicios; y las condiciones para el acceso a los servicios por parte de la población.

Supone que existe un proyecto para el cual se ha legislado, generando dichas leyes organizaciones y estas a su vez administran instrumento de fomento a los que puede acceder la población.

Muchas veces se acostumbra utilizar la palabra institucionalidad, para hacer referencia al conjunto de las organizaciones y entidades que ejercen competencias o funciones públicas. El concepto de institucionalidad es mucho más que eso, incluye el conjunto de creencias, ideas, valores, principios, representaciones colectivas, estructuras y relaciones que condicionan las conductas de los integrantes de una sociedad, caracterizándola y estructurándola.

Lo institucional, hace referencia a una consolidación permanente, uniforme y sistemática de usos, conductas e ideas con medios e instrumentos que aseguran su control y cumplimiento de su función social. La institucionalización entonces es la emergencia de un modelo ordenado, estable, socialmente integrado alejado de actividades inestables, libremente organizadas, o técnicas estrechas.

Por lo tanto, restringe la conducta de dos maneras principales: trayéndola dentro de un orden normativo, y haciéndola rehén de su propia historia.

Las instituciones, contienen mecanismos para proveer a los actores con información e incentivos para cumplir con las normas y están dotadas con mecanismos de sanción para quienes las incumplen. Instituciones no es lo mismo que organizaciones.

Lo institucional, supone un proceso sistemático de consolidación (permanencia y uniformidad) de conductas e ideas a través de medios e instrumentos (organizaciones y normas) para alcanzar un fin social (valores). Para ello utiliza: información, incentivos, normas, controles y sanciones. Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y sus empresarios son sus jugadores.

La institucionalidad corresponde a un conjunto complejo e interrelacionado de tres elementos:

- a) Una ideología que sustenta y justifica un sistema normativo que, a su vez, crea una organicidad, que se denomina genéricamente saber;
- b) Un sistema normativo, al cual se le denomina derecho, y que responde directamente a un saber; y
- c) La institucionalidad propiamente dicha, que es la estructura que se genera con el objeto de aplicar el derecho, a la cual se le denomina genéricamente órgano.

En un Estado de derecho, no pueden existir órganos que no provengan de las normas, por el principio de legalidad, y no pueden existir normas sin un paradigma conceptual. En otras palabras, los saberes generan derecho, el derecho crea órganos, los órganos reproducen saberes y crean normas; y se genera un círculo de interacción entre estos tres elementos.

Los órganos son la materialización del derecho, que se encargan de su aplicación, y constituyen la institucionalidad propiamente dicha. Las ideas y el derecho, para ser aplicadas eficazmente, requieren de una institucionalidad que las garantice. En un Estado de derecho, éste legitima a la autoridad, que encarna la institucionalidad; y la autoridad aplica el derecho.

Por órganos se comprenden no sólo a las autoridades y personas que actúan representando al Estado o con su aquiescencia, sino todo el aparato burocrático que tiene competencias, recursos y ejerce poder sobre las personas. Los órganos son, por ejemplo, las funciones del Estado, los ministerios, las instancias públicas; en suma, los órganos son los componentes del Estado que toman decisiones y actúan reforzando el o alterándolo. Los órganos tienen que tener una cualidad para ser considerados dentro de esta comprensión de la institucionalidad: deben estar vinculados por el derecho. Los órganos están interrelacionados con los otros elementos enunciados: los mismos crean derecho, y quienes los representan tienen saberes previos a ejercer autoridad.

Una institucionalidad, es un conjunto de reglas y prácticas que inducen a los distintos actores a actuar de manera determinada y limitan el campo de alternativas posibles. Estas reglas generan incentivos en los distintos actores para actuar de una determinada manera. En este sentido, orientan, estructuran, condicionan el comportamiento humano, y en función de esto, y agregando todos los comportamientos existentes, producen ciertos resultados colectivos finales.

Explícitamente o no, formales o no, las reglas o prácticas siempre existen por lo que siempre es posible hablar de una institucionalidad imperante.

1.4. Estado de derecho

Estado de derecho, es un concepto con dos componentes; por un lado el Estado como poder político concentrado, y por otro el derecho como conjunto de normas. El Estado de derecho, es un poder limitado por el derecho. En el Estado absolutista, el soberano es el rey, él es el poder que está por encima de todos, es el que unifica todas las funciones del poder político y no admite límite ni contrapeso ni crítica. Para limitar al Estado absolutista, va surgiendo el Estado de derecho. En el Estado absolutista el poder se instituye desde arriba, no surge del pueblo, sino del poder mismo, es un poder único sin divisiones ni separaciones, es un poder que inunda a la sociedad, que la domina y la avasalla; el individuo carece de fuerza frente a ese poder.

Para limitar el poder absoluto del soberano, se va desarrollando la idea del Estado de derecho, entonces surgen conceptos como la división o separación de poderes. Aparece el parlamento, que genera un contrapeso al monarca absoluto, y los tribunales van adquiriendo autonomía frente al soberano y surge el concepto de la soberanía popular, es decir, el pueblo como soberano, no el monarca y el de los derechos humanos como reivindicación jurídica de los individuos frente al poder del Estado. La democracia forma parte de esta evolución buscando la legitimación del poder por el ciudadano; materializando así la soberanía del pueblo.

Esta evolución que se da a lo largo de los siglos XVII, XVIII y XIX permite dar a luz el concepto de Estado de derecho. Ya no hay un monarca absoluto, tampoco se concentra el poder en un solo órgano, se establecen contrapesos, los individuos ponen límites al poder del Estado, y el poder político se legitima con el voto de los ciudadanos.

El derecho anglosajón americano, tiene una denominación de una nueva concepción del Estado de derecho: y esa nueva concepción adapta hacia los nuevos derroteros de los caminos del Estado de derecho, para que confluya una nueva postura de un Estado adecuado a la política, economía, cultura y sociedad, adecuándose a las nuevas necesidades de estas materias en constante desarrollo. En lengua hispana su aproximación se lograría en Estado social de derecho, esta denominación concebida por el derecho anglosajón norteamericano, da la pauta para establecer un concepto más *ad-hoc* a las necesidades. Aquí converge en este término que al parecer pone en claro dicho término. Dando como conclusión que: este es el mejor concepto de Estado de derecho, apareja, la necesidad de unir los criterios, del Estado en su función, e interrelaciona a su población no como un elemento más del Estado, sino como un colaborante en esta relación unida en una definición, con un derecho que en realidad, deposita en su verdadera función garantías para el gobernado y un estricto apego a las facultades en las que el Estado se limita únicamente a sus funciones conferidas por ley; logrando un balance en esta definición, llevando la sumisión del Estado, al derecho como lo afirmaba y relacionándose directamente al principio de legalidad.

El Estado de derecho, es la forma política caracterizada por el imperio de la ley. Este principio de legalidad, protege y garantiza la libertad y seguridad jurídica de los ciudadanos. Supone el sometimiento de todos los ciudadanos a la ley y a los tribunales de justicia, lo que envuelve la aplicación penal, igual para todos; a los transgresores de las normas que evaden el respeto a los derechos humanos.

Solo conforman un Estado de derecho, aquel Estado controlado por el derecho y aquel derecho legítimo democrático. Su principal rasgo característico, es el principio de

legalidad, conocido como Imperio de la ley. El principio de legalidad, las instituciones democráticas y el Estado de derecho son inseparables. Otro rasgo es, que dentro de sí, el Estado de derecho mantiene una separación de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial.

Es la base del sistema democrático. Está muy unido a los principios de igualdad, libertad, justicia y respeto de los derechos humanos, que tienen su máxima expresión en la Constitución nacional.

Se vulnera el Estado de derecho, cuando el ejercicio del poder se convierte en un instrumento de dominación, cuando se castiga sin juicio previo, se obliga a los ciudadanos a declarar contra sí mismos, se los arresta sin orden de autoridad competente, se viola el domicilio sin orden de allanamiento, se dejan impunes los delitos y acciones que atentan contra la moral social, y cuando no se respetan los derechos de la minoría.

El análisis del Estado de derecho en el sentido material es esencial.

El vínculo a la observación de las leyes, sería inútil e ineficaz si no se pudiera garantizar que las leyes que ellos mismos son los garantes de los derechos fundamentales. Por lo tanto, los elementos formales del Estado de derecho se han desarrollado y ampliado por parte de elementos materiales del Estado, en particular mediante la adopción de normas que protegen los derechos fundamentales.

En el sentido formal, es de importancia su estudio jurídico.

Un Estado de derecho, es donde la ley es el instrumento preferente para guiar la conducta de los ciudadanos.

La transparencia, predecibilidad y generalidad están implícitas en él. Esto conlleva a que se facilite las interacciones humanas, permite la prevención y solución efectiva, eficiente y pacífica de los conflictos; y nos ayuda al desarrollo económico sostenible y a la paz social. Para un Estado de derecho efectivo es necesario:

- Que el derecho sea el principal instrumento de gobierno;
- Que la ley sea capaz de guiar la conducta humana;
- Que los poderes la interpreten y apliquen congruentemente.

Los elementos básicos de cualquier Estado son:

Territorio (espacio físico);

Población (elemento humano del Estado);

Poder político (forma de organización colectiva para lograr sus fines).

a) Territorio

El territorio, el espacio físico en donde se asienta la población, constituye uno de los elementos fundamentales del Estado. Según algunos más que un elemento, sería una condición de existencia, ya que sin territorio desaparece el Estado. Sin embargo, si el territorio fuera la única condición de existencia del Estado, en cualquier territorio

mutable o indeterminado podría cumplirse la condición para establecer un Estado en particular. Esto no parece ser así, advirtiéndose que la relación entre Estado y territorio, es por lo común estable y específica. El territorio se convierte en elemento de cada Estado, no cualquier territorio sino uno determinado, lo que no implica afirmar su invariabilidad; ya que éste admite cambios.

El territorio del Estado como ámbito espacial de validez del orden jurídico nacional es esencial. La unidad del territorio espacial, es una unidad jurídica no geográfica natural. Pues el territorio del Estado no es en realidad sino el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado. Estos órdenes normativos, se caracterizan por el hecho de que sus ámbitos espaciales de validez se encuentran limitados.

Pese a lo esencial de este elemento es admisible que, temporalmente, un Estado esté privado del control sobre su territorio debido a una invasión por otro Estado. Esto siempre y cuando se trate de un fenómeno de fuerza, de índole material y, en principio, temporal. No se afecta la figura jurídica Estado, aún cuando según las circunstancias, la invasión del territorio podría determinar el fin de la existencia jurídica del Estado. En el presente siglo, se comprueban casos de Estados que han subsistido pese a carecer temporalmente de control sobre su territorio. Por ejemplo, Polonia, Francia y otros Estados ocupados militarmente por Alemania durante la segunda guerra mundial, conservan sus autoridades, las que permanecen ocultas o en el exilio, no desaparecen y después de la derrota del invasor vuelven a ejercer su dominio territorial.

Por otro lado, se observa que el territorio es un instrumento para el Estado, necesario para la realización de sus funciones y cumplimiento de sus fines. El territorio es fuente de recursos, ámbito de desarrollo de actividades, hábitat de la población y se proyecta como parte del ecosistema terrestre. Finalmente, el territorio es el ámbito espacial que delimita el ejercicio de la competencia por parte del Estado; y donde se asienta su colectividad.

El territorio del Estado en sentido estricto es el espacio dentro del cual un Estado, esta facultado para ejecutar actos coactivos, con exclusión de los otros Estados. El territorio en sentido amplio son las áreas en las cuales, con ciertas restricciones, todos los Estados están facultados para realizar actos coactivos. Tales áreas son el mar (o alta mar) y los territorios que tienen carácter de tierras no estatales, en cuanto no pertenecen jurídicamente a ningún Estado en particular.

b) Composición del territorio

El territorio del Estado puede analizarse según sus distintos componentes, que son:

- 1º El territorio terrestre: tierra física superficial dentro de los deslindes geográficos, y su proyección hacia el subsuelo.
- 2º Las aguas interiores: que son aquellas comprendidas en el territorio terrestre (lagos, ríos) y el espacio marítimo encerrado por las líneas de base recta (líneas imaginarias que unen los puntos más prominentes de la costa).

3º Territorio marítimo: se subdivide en:

- Mar territorial: que es el espacio marítimo que se extiende desde las líneas de base, hasta una paralela trazada a doce millas mar adentro.

- Zona contigua: espacio que comprende las doce millas que siguen al mar territorial. En esta zona el Estado puede ejercer facultades de policía, inmigración, sanitarias y aduaneras.

- Zona económica exclusiva: espacio marítimo que se extiende ciento ochenta y ocho millas mar adentro, medidas desde el límite exterior del mar territorial (junto al mar territorial suman 200 millas). Se entiende territorio nacional en todo lo relativo al aprovechamiento económico de los recursos situados en ella. Hacia el exterior de la zona económica exclusiva está la alta mar.

El suelo y subsuelo del mar territorial y de la zona económica exclusiva pertenecen al Estado, en el ámbito de competencias que puede ejercerse en cada caso.

4º Espacio aéreo:

Masa de aire que está sobre el territorio terrestre, aguas interiores y mar territorial. Se ejercen sobre éste plenas competencias. No está clara su

delimitación en altura, lo que genera problemas por ejemplo respecto de vuelos a gran altura o espaciales (colocación de aparatos en órbita en el espacio exterior).

Muy distinto es el tratamiento dado a las naves militares. Dado su potencial destructivo, se considera el espacio aéreo con un criterio muy estricto. Si a él ingresa una nave militar, sin permiso previamente concedido, se considera violación de la integridad territorial, circunstancia que autoriza según el Art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas, un ataque físico contra el entrometido (legítima defensa).

Respecto del espacio extraterrestre, no hay reivindicación territorial sobre la base de proyecciones de los Estados subyacentes que haya sido aceptada por el derecho internacional. La colocación de artefactos espaciales sobre los territorios de los Estados es una actividad que de hecho han realizado las grandes y medianas potencias, sin que ningún Estado sometido al paso de estos equipos haya podido alcanzar el éxito en un reclamo contra ello.

Junto al territorio físico se encuentran las ficciones de territorialidad. Para un manejo más seguro de las relaciones interestatales, el derecho internacional ha consagrado ficciones en que se reputa que determinados espacios son territorios de ciertos Estados, cuando físicamente no lo son. Por ejemplo, se ha sostenido que, desde la perspectiva jurídica, las actuaciones realizadas en las sedes diplomáticas se asimilan a las efectuadas en el territorio físico del Estado. Las ficciones se relacionan con las inmunidades y privilegios diplomáticos

c) Población

Primer elemento del Estado, por cuanto éste es, ante todo, una agrupación humana. La población es un conjunto de personas naturales que habitan en un territorio de manera estable. Este asentamiento estable o residencia exigida a los integrantes de la población, excluye a los extranjeros de paso o transeúntes.

Este conjunto humano, estará integrado habitualmente por nacionales y extranjeros. Los nacionales, son aquellos que tienen la nacionalidad del Estado de que se trata.

La nacionalidad en definitiva, es el vínculo jurídico que une a un individuo a un Estado. Sin embargo, como se ha dicho, en general dentro de los Estados también pueden encontrarse extranjeros que residen dentro del Estado y por tanto, deberán respetar las normas internas y, serán sujetos también de ciertas funciones del Estado respecto de la población. Entre ellas, la más relevante, su protección de diversos riesgos a que pueda estar expuesta: agresiones externas, ingreso de enfermedades, etc.

El pueblo o ciudadanía, es el conjunto de individuos que dentro de la población se encuentra habilitado para ejercer derechos políticos. Estos individuos, constituidos como pueblo colectivamente, integran un todo que es el titular de la soberanía.

En un régimen democrático los derechos políticos se refieren, fundamentalmente, a la participación de la comunidad en la generación y funcionamiento de órganos representativos. Así, la ciudadanía permite al individuo disfrutar del derecho a sufragio,

del derecho a ser elegido (o derecho de sufragio pasivo) y de la posibilidad de incorporarse a la función pública (cuando para ser designado funcionario público se exige la calidad de ciudadano).

1.5. El 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 han cambiado. 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 del 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 35 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 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 como 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, es lógico suponer que cualquier organización política al desear 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 promover 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 del 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, y 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, la cual deberá 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 pueden 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

⁷ Medrano, Gabriel. **Regulación de los partidos políticos en Guatemala**, pág. 45.

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

En el Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, 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.

1.6. La publicidad en las campañas electorales

La publicidad política, funciona en las sociedades de consumo y el mecanismo consiste en convertir el proceso de propaganda político en uno que sigue el formato de la publicidad comercial que se ha 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, se necesita 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 mencionado 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.

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. Rol de representatividad

2.1. Con la sociedad

En la actualidad existen muchos actores que entran en juego con la actividad política de Guatemala, los cuales son amparados por las organizaciones políticas, las cuales han presentando a la población la más amplia gama de individuos con aspiraciones a ocupar cargos públicos en la República. También, es de importancia abordar el tema sobre los sectores más diversos y hasta cuestionados que de igual manera han tenido participación en este mundo político, como por ejemplo: el sector capitalista, campesino (el cual ha cobrado una gran participación), femenino, religioso, militar, juventud, laboral, bancario, crimen organizado, tercera edad, comercial, sindical, organizaciones civiles, narcotráfico, etc.

Los procesos electorales que prosiguen a los gobiernos militares, han permitido que los diferentes sectores ideológicos de la población guatemalteca, vayan, cada vez más, adquiriendo una representación libre de persecuciones, temores y demás represalias por su inclinación política preferente, dentro de procesos libres y transparentes. Como ejemplo, Rigoberta Menchú, al lanzarse de lleno a la política, se convirtió en un principal cambio de la escena electoral del país. A su ya conocido Premio Nobel de la Paz (1992), le agrega el hecho de ser mujer e indígena, lo cual podría dar un cambio importante a la historia nacional por las características de género y de etnia. Es

importante afirmar, que debido a la candidatura presidencial de Rigoberta Menchú y la creación del movimiento Winaq, Guatemala ha dado un paso hacia una modernidad política. Esta agrupación busca representar las necesidades e intereses de la población mayoritaria, desde la perspectiva de la multicultural y no necesariamente de clase.

Ello, es referente a que Guatemala ha dado un paso hacia una modernidad política, ya que una de las causas del conflicto armado fue la exclusión político-ideológica de importantes sectores. Los grupos marxistas-leninistas que figuraban en la época fueron perseguidos y diezmados. Esto sólo era una parte de la realidad, debido a que la izquierda no fue la única limitada de una participación política legal.

Seguido de los acuerdos de paz, se pudo observar una división en la izquierda, y ahora ya no representa una alternativa real de poder. Sin embargo, las mayorías indígenas se han mantenido ausentes de las decisiones más importantes del país, porque el Estado fue instituido a partir de una organización criolla y racista. Inclusive los marxistas vieron a los indígenas como elemento numeroso para ganar el conflicto armado.

El primer antecedente de un partido indígena se encuentra durante la época de 1970, nombrado Frente de Integración Nacional; fue tildado de racista y atacado por sectores conservadores. Según Demetrio Cojtí⁸, el Frente de Integración Nacional, no progresó debido a que hubo una alianza indirecta con el ejército y hacía falta una mayor ideología indígena, que debatiera las estructuras sociales del país. Faltaba que aún se definieran las pretensiones mayas y sobre todo el rescate del sentimiento étnico-cultural

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

dividido por los todos los años de opresión y represión que sufrieron los pueblos originarios. Poco a poco, fue adquiriendo una mayor formalidad la pretensión de otros pueblos, por medio de sus líderes e intelectuales que emprendieron una lucha ideológica en el mismo contexto ladino.

Es importante declarar que Winaq, se ha convertido en la base del futuro partido político que podría llegar a representar a una amplia mayoría de la población. Es de esperar que Winaq demuestre un amplio proyecto político, el cual le permita asimilar los resultados obtenidos en las elecciones pasadas, y lo más importante, incorporar tanto a indígenas como a ladinos en el mismo proyecto político.

Es importante hacer énfasis en que la participación de organizaciones de izquierda en un ambiente electoral libre, para estas próximas elecciones, puede provocar que haya un cambio en la escena electoral. Aun cuando no alcanzaren la primera magistratura, es importante su participación, debido a que esto puede servirles para adquirir una mayor experiencia y a que exista una mayor presencia indígena en el Congreso y en las alcaldías. Así mismo, no es suficiente con que los indígenas o la izquierda alcancen la presidencia de la República, ya que ese es el objetivo principal o el único, de la generalidad de partidos guatemaltecos.

Lo esencial, es que surja un mejoramiento de la organización social, con sentido estratégico, para que a los pueblos marginados se les otorgue el poder de decidir acerca de las situaciones que les afectan directamente.

2.2. Carencia de desarrollo personal interno

En el Artículo 136 de la Constitución Política de la República, se establecen los derechos y deberes políticos de los ciudadanos guatemaltecos como: el derecho de inscribirse como votante, a votar y a ser electo, a controlar la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso, a ocupar cargos públicos, a participar en actividades políticas y defender el principio de no reelección a la presidencia. El Artículo 15 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que 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 mismo, ejercer ese derecho al voto no es obligatorio.

Por otro lado, 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. La sección 1(a) de este mismo Artículo establece 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 electos 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. También, en la sección 1(c), se dispone que los ciudadanos deban tener, acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. En la sección 2, se acuerda 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 reconoce, de igual manera, la capacidad de la ciudadanía para ejercer otros derechos fundamentales como la libertad de expresión, asociación y reunión.

Declara el Artículo 223 de la Constitución Política de la Republica, que 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. En cuanto a la participación política, es importante resaltar que la Constitución Política de Guatemala en su Artículo 66 reconoce, respeta y promueve 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 sumamente difícil, si no imposible, la participación para la libre y completa expresión de sus pretensiones y la defensa de sus derechos, por lo que es necesario institucionalizar la representación de los pueblos indígenas en los niveles local, regional, y nacional, y que se asegure la libre participación en el proceso de toma de decisión en los distintos ámbitos de la vida nacional.

Por otro lado, el patrón de exclusión al que han Estado sometidos los pueblos indígenas se puede observar tanto en la mínima participación que ejercen dentro de los cargos de poder en el Estado, así como en el vago respeto a las formas tradicionales de participación de estos pueblos.

A pesar de que existe un pequeño avance en este campo, aún se logra reflejar la diversidad étnica y cultural de Guatemala, en la forma usual en que se ejerce el poder. Los partidos políticos, han optado por incorporar desde hace algún tiempo, y en cantidad creciente, a personas de origen indígena en los cargos de elección popular, y se puede ver que en los últimos años, la cantidad de legisladores indígenas ha aumentado. Así mismo, se pueden mencionar los cargos de Ministra de Cultura y Viceministro de Educación, los cuales 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 actúe como interlocutor con las instituciones gubernamentales. Sin embargo, la participación en los canales oficiales del gobierno no toma en cuenta la presencia demográfica y el peso cultural de los pueblos indígenas y tampoco representa la diversidad étnica del país, especialmente a nivel nacional. De igual modo, las tasas de abstención del electorado indígena son altas, existen muy pocas personas indígenas en cargos de elección o en funciones públicas de responsabilidad, y tienen muy poca influencia en la toma de decisiones políticas.

En el ámbito municipal, especialmente en las áreas rurales, la participación electoral es muy baja, esto debido a las altas tasas de personas en edad electoral no inscritas en el censo electoral, y la indocumentación de mujeres, refugiados y desplazados internos. Por otro lado, 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.

Con respecto al respeto de las formas tradicionales de organización indígena, han sucedido conflictos entre las autoridades tradicionales indígenas y las autoridades nacionales o departamentales debido a razones muy distintas, como por ejemplo el acceso a bienes comunales y la resolución de conflictos locales. Se pueden mencionar casos como el de la alcaldía de Sololá y los alcaldes comunitarios de Totonicapán, el Estado ha pretendido hacer desaparecer las autoridades indígenas y como consecuencia quitarles fuerza e incidencia.

Las patrullas de autodefensa civil, como grupos de poder local, continúan operando a nivel local, esto dificulta la necesaria reestructuración de las formas tradicionales de organización social, en especial del pueblo maya, en distintas regiones del país. Lo cual provoca, detrás de una tranquilidad aparente, un alto nivel de conflictividad y temor en la población indígena, lo cual impide la paz social.

Aún con las iniciativas estatales no se han conseguido asegurar una plena participación política de los pueblos indígenas. No obstante, la Ley Electoral de Partidos Políticos ha sufrido reformas durante los últimos años y en varias ocasiones, estas reformas no han demostrado cambios que propicien una amplia, justa y ecuánime participación de los pueblos indígenas. Como fundamento de ello se puede mencionar, especialmente, que en la legislación electoral actual no se consideran los principios, procedimientos y mecanismos de las formas propias de organización política de los pueblos indígenas. A pesar de que la Constitución hace un reconocimiento 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. Cabe mencionar que, la Defensoría Maya, el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco y la Academia de las Lenguas Mayas, todas creadas para aumentar la participación indígena, no cuentan con los recursos ni la autonomía necesaria para lograr sus objetivos.

Por lo anteriormente expuesto, se hace necesario establecer algunas 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.

Así mismo, se encuentra en Guatemala a otro sector poblacional que ha enfrentado una clara discriminación, como lo constituye el sector femenino, es por eso que deseo citar las palabras de la diputada Nineth Montenegro, quien hace referencia a este tema: “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.

Existen 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.

Conforme a este estudio, se determina 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. Además, es importante indicar 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.

Es alarmante 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

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

ciento. El índice de analfabetismo a nivel nacional es de un treinta y seis por ciento. Entre las mujeres indígenas éste es aproximadamente un cincuenta y uno por ciento. Existen áreas de mayoría indígena donde el analfabetismo alcanza el noventa por ciento. De igual manera, se puede mencionar que la situación de la niña guatemalteca es precaria.

En la educación, el nivel de deserción escolar alcanza al ochenta y uno por ciento en el área rural y al cincuenta y uno en la urbana. Y solamente 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 finalizar el tercer grado.

La mano de obra femenina no siempre es reconocida. En la actualidad, aún el Código de Trabajo la regula junto a la de los menores. Las labores en el hogar recaen sobre la mujer sin que se les sean reconocidas como un trabajo remunerado. Únicamente 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 quien la trabaja además de cumplir con sus obligaciones en el hogar.

Se considera que, estas cifras ponen de manifiesto la existencia de una división en nuestro país en materia de género, ofreciendo un análisis de la situación de las niñas y las mujeres, en especial, de aquéllas que viven en el área rural y campesina y las indígenas.

Afirma la parlamentaria que debido a 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, donde la participación ciudadana estuvo principalmente restringida, la mujer no estuvo ausente. Desde el inicio del siglo veinte, la mujer guatemalteca participó en asociaciones mutualistas y gremiales desde donde trabajó por jornadas laborales más justas. Y en 1925 ya había participado en la primera huelga laboral. Precisamente, en ese mismo año se vio el surgimiento de partidos como el comunista y el anarquista, en donde algunas mujeres se destacaron, sin embargo, no en cargos directivos.

La reforma a la Constitución de 1945 reconoció por primera vez la calidad de ciudadana a la mujer y ésta accedió al derecho de sufragio. Sin embargo, se excluyó a la mujer analfabeta quien tuvo que esperar hasta 1965 para que dicho derecho se le reconociera. Así mismo, se señala que durante la época en que existía una mayor represión e intolerancia, las mujeres guatemaltecas representaron una pieza clave en propiciar un ambiente de respeto a los derechos fundamentales de la persona humana. Así, durante la dictadura militar de 1984 fue inesperado ver surgir por primera vez en la historia del país a un grupo de mujeres que reclamaban a sus familiares que habían sido detenidos y desaparecidos por fuerzas del ejército. El Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), fue creado como una organización de familiares de personas detenidas ilegalmente y desaparecidas; fue la primera organización de tal magnitud, creada por mujeres, madres, esposas, e hijas de las personas que eran víctimas de estas

violaciones de los derechos humanos, brindando un aporte valioso para la defensa de derechos elementales que en aquella época eran conculcados.

A partir de la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera en diciembre de 1996, se puso fin al conflicto armado que se había prolongado durante más de 36 años.

A fin de iniciar la búsqueda de consensos alrededor de una agenda nacional, y en el contexto de las negociaciones de paz, a principios de 1994 se creó la Asamblea de la Sociedad Civil, que en su seno acogió a doce sectores representativos de la sociedad, dentro de ellos, el sector de mujeres. Este último fue creado debido a demandas vinculadas a las necesidades más ingentes de las mujeres. Como precedente se puede mencionar que la agenda de la paz había dejado planteado un capítulo sobre la situación de la mujer guatemalteca en el cual se trazaron propuestas para transformar su situación. Asimismo, los Acuerdos de Paz plantearon temas centrales como el trabajo, la tierra, acceso a la educación y salud, y se mencionó la necesidad de que la mujer participara ampliamente en la edificación de la democracia mediante el pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

Para un numeroso grupo de mujeres guatemaltecas, la democratización del país ha sido una prioridad. No obstante su aportación, 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 escasos. Hoy en día, la presencia de la mujer en este último

espacio es notable pese a que existe una sensible mejoría en relación con los periodos anteriores a la transición democrática de 1986.

En el año de 1956 fue electa por primera vez 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. Subsiguientemente, 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 visto reducido. Posiblemente una de las causas de este hecho se deba al 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 medio directivo en El Congreso de la República, sólo hasta 1991 se registraron los primeros adelantos significativos para la mujer como la obtención de la presidencia del Congreso, en donde la mujer tuvo un papel de primer orden. Este fenómeno se repitió en los años 1994 y 1997. En el año de 1999, de las novecientas sesenta candidaturas al congreso de la República ciento treinta y tres eran mujeres y sólo diez fueron electas para un congreso que contaba con ciento trece puestos. Aunque era evidente el progreso, en 2002, las mujeres constituyen el ocho punto ocho por ciento de los miembros del Congreso. Guatemala junto con Brasil, Paraguay y Honduras, tiene uno de los índices más bajos de mujeres en el parlamento.

Es importante señalar, que recientemente la participación de la mujer guatemalteca en otros cargos de elección popular, tampoco arroja resultados alentadores. Otro dato

interesante es que en 1999, durante las elecciones generales, dos mujeres compitieron contra veinte hombres sin tener éxito, para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República. De los trescientos treinta y un municipios que existían en el país en el 2002, solamente tres eran gobernados por mujeres. Es importante resaltar que en el caso de la mujer indígena la esta exclusión se acentúa aún más. Ésta alcanzó solamente el tres y dos por ciento de las candidaturas en listados distritales y nacionales respectivamente.

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

Es fundamental, llevar a cabo un análisis comparado y se señala que en otros países centroamericanos en cuanto al tema de la participación política de la mujer en cargos decisivos en los organismos legislativo, judicial y ejecutivo existe una mayor participación, lo cual sitúa a Guatemala en clara desventaja. Como ejemplo claro se puede mencionar que en 1999, Guatemala sólo alcanzaba el once punto tres por ciento de mujeres participando políticamente, mientras que Costa Rica contaba con un diecinueve punto tres por ciento y El Salvador con un dieciséis punto siete por ciento.

Con referencia a la participación electoral, las mujeres en Guatemala han acudido tradicionalmente en menor número que los hombres a las urnas. Esta lamentable ausencia de la mujer en las decisiones electorales está íntimamente relacionada con un desconocimiento de sus derechos cívicos, la falta de documentación y una aguda apatía a la hora de ejercer un derecho que no se ve fructificado en la vida cotidiana con mejoras en la calidad de vida del ciudadano.

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

Algunos de los factores que obstaculizan la participación política de la mujer, considerados son los siguientes:

1. La permanencia de un esquema de sociedad patriarcal y excluyente por medio del cual 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.

2. Los niveles de analfabetismo alarmantes y sus condiciones de desventaja en materia de desarrollo humano, conforman una serie limitante para el acceso de la mujer a la política.
3. La agrupación de mujeres organizadas alrededor del tema género es mínimo comparado con la alta presencia poblacional de la mujer. La mujer cotidiana está adaptada a sus circunstancias y a jugar su rol. No se anima a participar, y no lo considera importante.

Con respecto al tema de la participación efectiva de la mujer en El Congreso, existen diversos factores que a su vez juegan en su contra:

1. Primeramente, el desprestigio de los partidos políticos desestimula la participación política del ciudadano, especialmente la de las mujeres y jóvenes. Es difícil encontrar representantes de estos sectores en cargos directivos en los partidos políticos. No fue sino hasta el año 2001 que una mujer ocupó la secretaría general de un partido político por primera vez. Si bien los partidos políticos legalmente son estructuras para hombres y mujeres en condiciones de igualdad, en la práctica esto no se concretiza. Este fenómeno de exclusión política podemos encontrarlo más evidente en el campo que en la ciudad. Algunos de los partidos políticos incluyen el tema de la representación femenina con el objeto de asegurar la simpatía de las agrupaciones de mujeres y su posible caudal electoral, e incluyen la presencia de mujeres en las listas. Sin embargo, esta presencia se produce sólo en lugares marginales, en donde con dificultad alcanzaría un puesto dadas las

características del sistema electoral guatemalteco, diseñado para favorecer a los partidos tradicionales con recursos económicos.

2. En segundo término, aunque los Acuerdos de Paz proponen medios para estimular la participación electoral, no se formalizaron mecanismos concretos que propiciaran condiciones de equidad para la participación política de las mujeres en la Ley Electoral. De este modo, en Guatemala, el tema de cuotas temporales de participación como medidas de tipo afirmativo no están contempladas.
3. En tercer lugar, hay una falta de apoyo de las mujeres organizadas a las mujeres militantes de partidos políticos. Las comunicaciones entre ambos sectores son limitados, lo cual se ve afectado 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 desplazada 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.
4. En cuarto lugar, e íntimamente ligado con lo anterior, el impulso de las candidaturas de mujeres al congreso depende fundamentalmente 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 escasa. Esto último, sumado a la limitada presencia de la mujer en términos numéricos, afecta seriamente su capacidad de influencia en los niveles de toma decisiones.

5. Como quinto lugar, la actividad política se encuentra 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 difícil decisión de participar plenamente en el ámbito público o descuidar los deberes que tradicionalmente tiene asignados en el hogar.

Ciertamente ante este tipo de situaciones y con el pequeño avance que ha tenido el sector femenino guatemalteco, debe trabajarse en hacer frente a esta realidad, por lo cual y como característica evidente, se plantean las siguientes tareas pendientes en la agenda política de la nación, con miras a lograr una mayor y eficaz participación de la mujer:

- a. Alentar la participación de la mujer en el ámbito público para que entienda la importancia de tener voz en todos los espacios nacionales, especialmente en el Congreso.
- b. Producir un mayor contacto de las mujeres organizadas a los partidos políticos para apoyar el incremento de mujeres en cargos de elección.
- c. Respaldar 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 aplicación 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.

- d. Generar condiciones para que sea posible crear un bloque de parlamentarias, con una agenda común con el fin de reformar todas aquellas leyes que discriminen a la mujer: Código Civil, Laboral, Penal, Procesal Penal, y Ley Electoral y de Partidos Políticos.
- e. Ratificar convenios y tratados internacionales que se relacionan con el tema de género, ya que es necesario equiparar a la mujer en el ámbito legal y propiciar un verdadero Estado de derecho.
- f. 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
- g. 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.
- h. 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.
- i. 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.

- j. 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 se señala 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 se comenta.

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 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.

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

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.

Se 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. 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.

Al referirse a las iniciativas planteadas en El Congreso a favor de las mujeres, se señala que durante el gobierno del Frente Republicano Guatemalteco fue aprobada la Ley de Desarrollo Social, pero su contenido no favoreció a las mujeres. 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. Retención de afiliados

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

De este modo se encuentra 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 se tiene que 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 concluye, 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.

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. Representación sectorial

Es del conocimiento público, que las elecciones presidenciales 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 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 y 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, 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.¹¹

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

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

Por otro lado, sin pretender aquí agotar el análisis de un sinfín 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 ex-portillista 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 de 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 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 Guatemala, 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. Financiamiento de los partidos políticos

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, el 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 debe 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, 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.

Los profesionales Erazo y López¹², 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)

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

- 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.

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.

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 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.

¹³ Erazo. **Ob. Cit.** pág. 17.

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 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, entre diputados, alcaldes, ministros, secretarios, hijos del presidente, conserjes, empleados de hospitales públicos, empresarios adueñados del Estado, periodistas, curas, líderes evangélicos, sindicalistas, jueces, amos del deporte, organizaciones no gubernamentales, ni la propia comunidad internacional, se escapan al escandaloso saqueo de los recursos públicos”¹⁴.

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.

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

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. Contabilización del financiamiento

Quedó constatado, que 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 contribuciones que se reciban a favor de candidatos a cargo de elección popular; y eso 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.

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.

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.

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

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 votación”¹⁶.

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:

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

“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, indico 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 ellos no tenían 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 **Ibid**, pág. 11.

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 sustituye la cédula de vecindad por el documento personal de identidad; razón por la que para tal efecto:

- Se deberá reformar el sistema de administración y emisión de este documento; y,

- Es el Registro Nacional de las Personas quien emite este documento.

- Para las elecciones del presente año se aceptará indistintamente que la persona que emita su sufragio presente su cédula de vecindad o DPI.

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 podrán 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, en donde 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, 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.

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

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 campaña 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 Partidos 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, informan lo que cada partido político invirtió por voto, y se citan 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 es 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.

Es necesario meditar sobre la disyuntiva planteada por el actuar de las mismas organizaciones políticas, si se enfrenta como ciudadanos hechos enmarcados dentro de la democracia.

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, se señala 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.

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 último perfeccionamiento y fortalecer la democracia entendida como un todo.

CAPÍTULO IV

4. Ausencia de institucionalización de los partidos políticos y transfuguismo

4.1. Ausencia de institucionalización de los partidos políticos

Debido al incumplimiento los Acuerdos de Paz por parte del Estado guatemalteco, los cuales han marcado 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 por 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, creándose 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 han sido más elevados que los reportados durante la guerra. A lo 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, se puede 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.

Se estima 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 como también se expondrá más adelante que existe un grupo de poder más dentro de los partidos políticos, el cual está constituido por los militares y ex militares, que ocupan puestos claves y obtienen cuotas de poder. Considerando 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 insustituibilidad de los partidos en sus funciones de representación política a través de la legitimidad del voto ciudadano. Considerando 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.

La sociedad civil es una red organizacional que promueve diversas demandas e intereses de los grupos sociales, entre ellos: la defensa económica, de género, de promoción humana y desarrollo, científicos y culturales entre otros. Se debe distinguir a la sociedad civil del mundo institucional, surgido y articulado estructural y funcionalmente al Estado. Al igual también se debe distinguir de la sociedad política,

fundamentalmente partidos y movimientos políticos, cuya meta común es alcanzar el ejercicio del poder estatal²⁰.

“Los partidos deben reunir tres condiciones mínimas para ser considerados tales”²¹:

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

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, ya que funcionan dentro de un sistema.

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

²⁰ Olascoaga, Daniel, **Partidos políticos y proceso electoral en Guatemala**, pág. 2.

²¹ **Ibid**, pág. 2.

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 se debe 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 Olascoaga²², las características que distinguen el actual sistema partidario en Guatemala son:

²² **Ibid**, pág. 3.

La estabilidad en las reglas de juego, se relaciona directamente con el marco legal en el que se basa la competencia entre partidos. En Guatemala, a su vez, el marco legal y su evolución se relaciona 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 un cambio, 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 ayudo a generar un sistema de partidos legitimado a ojos de la población y en el que ésta pudiera creer como representante de sus intereses.

A ello, se deben sumar 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 la 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 garantizara que ellos sigan controlando desde afuera, a los débiles 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 ahora cuestionado.

Garretón citado por Daniel Olascoaga, 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”²³.

La existencia de multiplicidad de fraccionamientos sociales que se entrecruzan y que no pueden ser reducidos unos a otros cuando torna difícil esta función de agregación de intereses, máximo cuando muchos de ellos buscan ser los representantes de un determinado grupo social o cultural, dentro de un panorama que se torna cada vez más difuso.

Ante esta crisis, los partidos buscan la forma de 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 muchos unos a otros.

En Guatemala, la búsqueda de diferencias ideológicas que vayan a justificar o vayan a crear 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.

²³ Olascoaga, **ob. cit.**, pág. 3.

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 mencionados permiten entender la frustración creciente de una población que como la nuestra, 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 mencionare 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 se 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 Latina²⁴, 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 al comparar 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.

Si bien la mayoría de la ciudadanía no ha encontrado aún en Guatemala una identificación permanente con un partido político, fenómenos como transfuguismo ínter

²⁴ FLACSO, **Diálogo**, pág. 4.

partidario de dirigentes, tampoco son de ayuda para 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 se 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 ciento²⁵.

El fenómeno del transfuguismo político al que se ha hecho 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

²⁵ Agpuru, Dinora, **La cultura democrática de los guatemaltecos en el nuevo siglo**, pág. 6.

inicio de la transición democrática, cuatro han militado en varios partidos políticos diferentes.

4.2. Transfuguismo

Los argumentos a favor o en contra del transfuguismo han girado alrededor de varios aspectos, dentro de los que se resaltan la falta de valores morales de los representantes, los intereses personales de los diputados y otros aspectos relacionados, los cuales se sustentan en alguna medida en la sistemática desconfianza hacia los líderes e instituciones políticas y, por tanto, a una visión negativa sobre el ejercicio político.

La política guatemalteca conlleva una serie de circunstancias especiales así como aspectos álgidos, derivados de un entorno institucional incierto.

La crisis de los partidos políticos no es más que el reflejo del vacío que manifiesta su entorno institucional, lo cual no excluye la responsabilidad individual de los dirigentes políticos, pero sí la contextualiza para que no sea la única explicación.

En general, la tesis actual parte de que el transfuguismo es la confirmación del proceder deshonesto, interesado y poco transparente por parte de los políticos en general, argumento frecuentemente utilizado por los medios de comunicación social. De esa manera, se ha hablado mucho en torno a los partidos políticos y la forma en la que

tradicionalmente han actuado, es por ello que se piensa automáticamente en que lo político es sinónimo de deshonestidad y de problemas.

Es el fenómeno que puede ser descrito como la situación que ocurre cuando un miembro de un partido se separa de la agrupación política a la que pertenece.

Además, se une a un partido político diferente, no importando las razones argumentadas para su separación.

En el caso particular de los diputados al Congreso de la República, el transfuguismo ocurre cuando el representante se cambia de partido político y se integra a otra bancada o bloque parlamentario.

Ello, ha ocurrido varias veces con nuestros congresistas, cuando un grupo de diputados de un determinado partido se separa del bloque legislativo al que pertenece y conforma uno nuevo.

Dentro de las características del transfuguismo, puedo señalar las siguientes:

a) Quienes se pronuncian a favor del transfuguismo como una oportunidad democrática.

Quienes visualizan el transfuguismo como un elemento positivo enfatizan el control partidario por unas pocas figuras carismáticas, lo cual impide que sectores y líderes partidarios opuestos a los procedimientos por ellos llamados como normales, sean excluidos de los espacios donde se toman las decisiones, impidiendo que exista un cambio actitudinal y una renovación de cuadros que provendría de lo interno de los mismos partidos. En ese sentido, las divisiones internas dentro de los partidos y la imposibilidad de procedimientos para dirimir controversias provocadas por la falta de democratización interna favorecerían el cambio partidario, lo cual sería visto como un aspecto positivo.

b) Quienes le ven como la desinstitucionalización partidaria.

Por el contrario, un argumento en contra de este tipo de comportamiento señalaría que tal proceder hace mucho daño, pues los electores votaron por un partido político, no por el representante, por lo que, al renunciar a su adscripción del mismo, traiciona en alguna medida la voluntad popular expresada en las urnas. En la ciencia política, tradicionalmente se ha considerado que en las elecciones legislativas el voto se realiza por el partido, mientras que en la presidencial éste es por la figura del líder.

En ese sentido, el cambio de partido es una suerte de fraude para con los electores, ya que se alteran correlaciones de fuerza que no son producto de los electores sino de los juegos políticos, haciendo aun más difícil que la ciudadanía se sienta identificada o representada con el actuar de sus representantes.

Adicionalmente, se argumenta que, con la pérdida de la curul por parte de los partidos políticos cuando se presenta el fenómeno del transfuguismo, se debilita la institucionalidad de los mismos, ya que la persona tiene preeminencia sobre la organización política, en la posesión del cargo.

Las variedades de transfuguismo parlamentario pueden ser tres:

- Individual: un diputado electo por un partido se declara independiente o se une a la bancada de otro partido.
- Colectivo: cuando un grupo de diputados de un partido que ha participado en una coalición se separa del bloque parlamentario original para conformar un bloque legislativo diferente; y
- Colectivo partidista: ocurre cuando un grupo de diputados de un partido específico decide retirarse del partido que lo postuló y se declara independiente como bloque, se une a otro partido o bancada o decide formar una bancada distinta.

En este último caso pueden sumarse otro u otros bloques partidistas que provienen de un partido distinto, para conformar un solo bloque.

Por supuesto estos cambios tienen implicaciones políticas; básicamente, el cambio de la correlación de fuerzas dentro del Congreso, dentro de las cuales se puede mencionar:

- Correlación de fuerzas: como resultado de los tipos de transfuguismo arriba indicados, ocurre que la correlación de fuerzas que originalmente existía puede quedar alterada completamente, de manera que pueden surgir nuevos actores políticos, o quedar alterada la relación de alianzas dentro del Congreso.
- Conformación de bloques nuevos: adicionalmente, puede ocurrir que surjan nuevas bancadas legislativas, ya que los diputados independientes pueden actuar como un bloque legislativo nuevo.

Existe otro tipo de transfuguismo, y es el que se lleva a cabo por los alcaldes municipales, quienes a su reelección lo hacen bajo una bandera política distinta a la que les postulo en la primera oportunidad, llegándose al extremo de haber cambiado varias veces de partido político.

Por supuesto, este tipo de acciones políticas ocurren regularmente por las condiciones imperantes en el sistema político y no solamente por los argumentos que frecuentemente se señalan, tales como la falta de identidad partidaria, las disputas dentro del partido o, simplemente, el oportunismo de los representantes electos popularmente.

De acuerdo a lo anteriormente escrito, se hace necesario que se reforme la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en el sentido que se establezcan normas que propicien la Institucionalidad de los Partidos Políticos con el objeto de establecer el Estado de Derecho.

CONCLUSIONES

- 1 La normatividad ordinaria vigente en Guatemala no regula de manera específica la institucionalidad de los partidos políticos, ello no permite que los partidos gocen de credibilidad entre los políticos y que la ciudadanía tenga instrumentos idóneos de representación.
- 2 El transfuguismo parlamentario obedece a intereses económicos privados de los diputados disidentes y no a intereses sociales de los grupos que representan, lo cual hace difícil que la ciudadanía se sienta identificada partidariamente o representada adecuadamente con el actuar de estas personas.
- 3 La ausencia de institucionalidad de los partidos políticos, es debido a que los mismos tienen un dueño o patrono a quien pertenecen, y quien a su voluntad decide la administración interna del partido político, y ello propicia un clima de confrontación social y desarticulación de estas instituciones.
- 4 La falta de institucionalidad de los partidos políticos, no permite que los distintos sectores sociales tengan representación y liderazgo a lo interno de los mismos, por lo que sus intereses partidarios no pueden ser respaldados adecuadamente en la sociedad guatemalteca.

RECOMENDACIONES

- 1 El Congreso de la República de Guatemala, debe convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, para que reforme la Ley Electoral y de Partidos Políticos, para que se establezcan normas que regulen lo relativo a la Institucionalidad de los Partidos Políticos.
- 2 El Tribunal Supremo Electoral, haciendo uso de su iniciativa de ley, debe formular las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que regulen y sancionen el transfuguismo parlamentario, para garantizar que la ciudadanía se sienta identificada partidariamente por los diputados que eligió popularmente.
- 3 Que el Tribunal Supremo Electoral, presente la iniciativa de ley que establezca las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que regulen la alternatividad obligatoria a la secretaría general de los partidos políticos, y así poder evitar la confrontación interna y desarticulación de estas instituciones.
- 4 La Ley Electoral y de Partidos Políticos, ante la falta de voluntad de un legislador a continuar representando al grupo social que le eligió, debe ser sancionada con la separación de dicho diputado de la curul correspondiente así como de la organización política que representó durante la campaña electoral, ya que esta actitud denota el abandono de las causas e ideales del grupo que le llevo al cargo.

BIBLIOGRAFÍA

AGPURU, Dinora. **La cultura democrática de los guatemaltecos en el nuevo siglo.** Guatemala: Ed. ASIES, 2002.

BARRERA, Byron. **El cascabel al gato.** Guatemala: Ed: La Opinión, 2007.

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

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

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

MACK, Luis Fernando y Mario López Arrivillaga. **El transfuguismo parlamentario.** Guatemala: Ed. FLACSO, 2005.

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

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

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

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

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

OSSORIO, Manuel **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Argentina, Ed. Heliasta, 1981.

PULSAR. **Partidos políticos realizan gastos millonarios.** Guatemala, 2007.

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

SHETEMUL, Haroldo. **Nuevos actores políticos.** Guatemala: Ed. Contra Luz, 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, 1985.

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