

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA Y FINANCIAMIENTO ELECTORAL

TESIS

Presentada al Consejo Directivo

de la

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

FLORA ALEJANDRA BENÍTEZ MARTÍNEZ

previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA

y el título profesional de

POLITÓLOGA

Guatemala, junio de 2018

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR MAGNÍFICO

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Enrique Camey Rodas

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

DIRECTOR:	Dr. Marcio Palacios Aragón
VOCAL I:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
VOCAL II:	Licda. Carmen Olivia Álvarez Bobadilla
VOCAL III:	Licda. Meylin Valeria Montúfar Esquiná
VOCAL IV:	Br. Karla María Morales Divas
VOCAL V:	Br. Rodolfo Ernesto García Hidalgo
SECRETARIO:	Lic. Rodolfo Torres Martínez

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN DEL EJERCICIO PROFESIONAL SUPERVISADO

COORDINADOR:	Lic. Francisco Ernesto Rodas
EXAMINADORA:	Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo
EXAMINADOR:	Lic. Ricardo Antonio Barreno Arriaza

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR:	Dr. Marcio Palacios Aragón
SECRETARIO:	Lic. Rodolfo Torres Martínez
EXAMINADOR:	Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
EXAMINADORA:	Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo
COORDINADOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis. (Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de estudiantes de la Escuela de Ciencia Política)



**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, once de junio del año dos mil dieciocho.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión de la Tesis titulada **“Calidad de la Democracia y Financiamiento Electoral”**, presentada por el (la) estudiante **Flora Alejandra Benítez Martínez**, carné No. **200417988**.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Marcio Palacios'.

Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/10





ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día ocho de junio del año dos mil dieciocho, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de las observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Lic. **Werner Enrique Castillo Regalado**, Licda. **Cindy Lisbeth Porojo Caraballo** y Lic. **Henry Dennys Mira Sandoval**, Coordinador de la Carrera de Ciencia Política, el trabajo de tesis: "**Calidad de la Democracia y Financiamiento Electoral**", presentado por el (la) estudiante **Flora Alejandra Benítez Martínez**, carnet No. **200417988**, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinador de Carrera

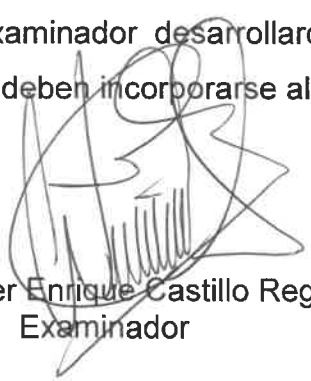
c.c. archivos
sebm
/9



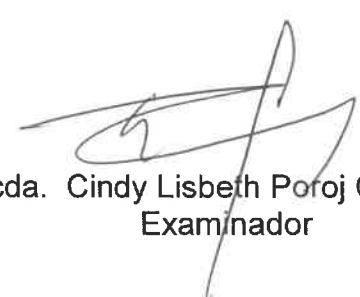


ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día siete de junio del año dos mil dieciocho, se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **Flora Alejandra Benítez Martínez, carné No. 200417988** para optar al grado de Licenciado (a) en **Ciencia Política** titulada: **“Calidad de la Democracia y Financiamiento Electoral”** ante el Tribunal Examinador integrado por: Licda. **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**, Lic. **Werner Enrique Castillo Regalado** y el Lic. **Henry Dennys Mira Sandoval**, Coordinador de la Carrera de Ciencia Política. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.



Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
Examinador



Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo
Examinador



Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinador de Carrera

c.c. archivos
sebm
/8





ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, treinta y uno de mayo del año dos mil dieciocho.

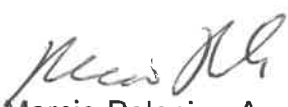
ASUNTO: El (la) estudiante **Flora Alejandra Benítez Martínez**, carné No. **200417988** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Lic. **Edgar Roberto Jiménez Ayala**, en su calidad de Asesor, pase al Coordinador de la Carrera de Ciencia Política, Lic. **Henry Dennys Mira Sandoval**, para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"




Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/7

Ciudad de Guatemala 31 de Mayo 2018

Dr. Marco Palacios
Director
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimado Doctor Palacios:

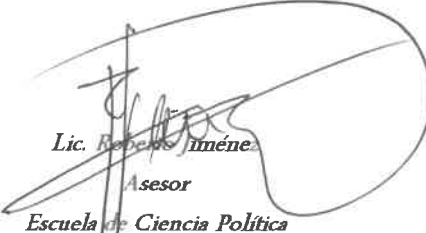
En atención a la asignación como Asesor de Tesis de la estudiante Alejandra Benítez Martínez, carné n° 200417988, en el tema de investigación denominado **"Calidad de la Democracia y Financiamiento Electoral"**, tengo el honor de dirigirme a usted para manifestarle que desde el momento que se oficializo dicha designación, he tenido a bien orientar y revisar el trabajo de investigación.

El informe en referencia cumple con los requisitos exigidos por la Escuela de Ciencia Política y la Universidad de San Carlos de Guatemala en lo referente a tesis de grado. En tal virtud, emito el **Dictamen Favorable** para que se pueda continuar con el trámite respectivo.

Sin otro particular me es grato suscribirme,

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Lic. Roberto Jiménez
Asesor
Escuela de Ciencia Política



ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, treinta de mayo del año dos mil dieciocho.

ASUNTO: El (la) estudiante **Flora Alejandra Benítez Martínez**, carné No. **200417988** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, Lic. (Licda.) **Henry Dennys Mira Sandoval**, pase al (a la) Asesor (a) de Tesis, Lic. (Licda.) **Edgar Roberto Jiménez Ayala**, para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/6





Guatemala, 30 de mayo de del 2018

Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que para desarrollar la tesis titulada **“Calidad de la Democracia y Financiamiento Electoral”**, presentado por el (la) estudiante **Flora Alejandra Benítez Martínez**, carné No. **200417988** puede autorizarse como Asesor (a) al (a la) Lic. (Licda.) **Edgar Roberto Jiménez Ayala**.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinador de Carrera

c.c. archivos
sebm
/5





ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintiuno de febrero del año dos mil dieciocho.

ASUNTO: El (la) estudiante **Flora Alejandra Benítez Martínez**, carné No. **200417988** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador del Área de Metodología, Lic. **Rubén Corado Cartagena**, pase al (a la) Coordinador (a) de Carrera de Ciencia Política, Lic. (Licda.) **Henry Dennys Mira Sandoval**, para que emita visto bueno sobre la propuesta de Asesor.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/4





Guatemala, 19 de febrero del 2018

Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: **“Calidad de la Democracia y Financiamiento Electoral”**, presentado por el (la) estudiante **Flora Alejandra Benítez Martínez**, carné No. **200417988** quien realizó las correcciones solicitadas y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Lic. Rubén Corado Cartagena
Coordinador del Área de Metodología

c.c. archivos
sebm
/3





ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, diecinueve de febrero del año dos mil dieciocho.

ASUNTO: El (la) estudiante **Flora Alejandra Benítez Martínez**, carné No. **200417988**, continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del (de la) Lic. (Licda.) **Henry Dennys Mira Sandoval**, Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política, pase al Lic. **Rubén Corado Cartagena.**, Coordinador del Área de Metodología, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/2





Guatemala, 5 de febrero del 2018

Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que el tema de tesis: **"Calidad de la Democracia y Financiamiento Electoral"**, propuesto por el (la) estudiante **Flora Alejandra Benítez Martínez**, carné No. **200417988**, puede autorizarse dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinador de Carrera



c.c. archivos
sebm
/1

DEDICATORIA

Principalmente a **Dios** por ser tan bueno y misericordioso al regalarme la vida, su fuerza y fortaleza sobre todo por ser mi guía y mi mejor amigo, a lo largo de este tiempo poniéndome pruebas en la que siempre me tuvo de su mano sin dejarme caer. Porque no cabe duda que sin El en mi vida nada de esto hubiera sido posible poniendo a en mi camino las personas indicadas.

Y especial agradecimiento a mi novio **Fredy Samayoa** por ser incondicional, por brindarme su apoyo en todas las etapas de este proceso, por ser mi fuerza cuando yo no la tenía, por enseñarme que todo en la vida tiene un propósito y que con esfuerzo todas las metas trazadas se pueden cumplir.

Y por ser ese hombre maravilloso en mi vida le dedico este triunfo.

AGRADECIMIENTO

- A Dios: Por permitirme culminar este sueño
- A mi madre: Fabiana López (Q.E.P.D.) por enseñarme a ser fuerte como ella.
- A mis padres: Juan José Benítez (Q.E.P.D) y Aura Leticia Martínez por ser ejemplo de trabajo dedicación y esfuerzo.
- A mi novio: Fredy Samayoa por su confianza, comprensión y apoyo incondicional.
- A mis catedráticos: Que me formaron en esta área brindándome su apoyo y amistad.
En especial al Lic. Denys Mira, por su apoyo consejo y amistad.
- A mis amigos: Con quienes he compartido momentos memorables y por cada palabra de ánimo que me han manifestado en especial a mi amiga la Colocha (Elsa Anleu)
- A mi ODY: Por haber estado en este proceso aguantando mi estrés, pero tú siempre fiel demostrarme tu amor para hacerme sentir mejor.
- A: La Universidad de San Carlos, en especial la Escuela de ciencia Política por la formación que recibí.

INDICE

INTRODUCCIÓN	iii
CAPÍTULO I.....	1
ABORDAJE METODOLOGICO Y.....	1
ABORDAJE TEORICO	1
1.1 JUSTIFICACIÓN	1
1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	2
1.3 DELIMITACIÓN	3
1.3.1 Geográfica	3
1.3.2 Espacial	3
1.3.3 Temporal	3
1.4 PREGUNTAS GENERADORAS.....	4
1.5 OBJETIVOS	4
1.6 METODOLOGÍA	5
1.7 MARCO TEÓRICO	6
1.8 CALIDAD DE LA DEMOCRACIA:	12
1.9 FINANCIAMIENTO ELECTORAL	19
1.9.1 NATURALEZA DEL FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLÍTICOS	
MARCO LEGAL	19
1.9.2 CONCEPTO DE FINANCIAMIENTO A PARTIDOS POLÍTICOS	20
1.10 CLASES DE FINANCIAMIENTO	21
1.10.1 FINANCIAMIENTO PÚBLICO	21
1.10.2 Financiamiento Público Directo	24
1.10.3 Financiamiento Público Indirecto	26
1.10.4 FINANCIAMIENTO PRIVADO	27
1.10.5 FINANCIAMIENTO MIXTO	29
1.10.6 FINANCIAMIENTO ILÍCITO	29
CAPÍTULO II.....	31
ANTECEDENTES	31
2.1 ASPECTOS CLAVES DEL FINANCIAMIENTO	35

2.2 FINANCIAMIENTO EN AMERICA LATINA	43
2.3 FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	51
2.4 Normativas para el Financiamiento en la Ley Electoral y de Partidos Políticos .	54
2.5 FINANCIAMIENTO ELECTORAL GUATEMALTECO	56
CAPÍTULO III	61
ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL.....	61
PROBLEMÁTICA DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN CAMPAÑAS ELECTORALES.....	61
3.1 CAMPAÑA ELECTORAL 2011:.....	61
3.2 CAMPAÑA ELECTORAL 2015:.....	72
3.3 CICIG Y SU INTERVENCIÓN:	78
3.4 PARÁMETROS DE EVALUACIÓN DEL FINANCIAMIENTO	82
3.5 FINANCIAMIENTO ELECTORAL A PRUEBA	96
3.6 POSTURA DE LOS DIPUTADOS	101
CAPITULO IV.....	107
PROSPECTIVA ANALITICA	107
4.1 ANALISIS.....	107
4.2 DIAGNÓSTICO DE LAS FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS	112
CONCLUSIONES:.....	115
BIBLIOGRAFIA:.....	117
ANEXOS	121

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo central establecer la necesidad de evaluar los tipos de financiamiento existentes y las reformas que se plantean a la Ley Electoral y de Partidos Políticos -LEPP-, emitidas en el dictamen que el Legislativo presento al pleno a finales del 2017. Así mismo, establecer las fortalezas y debilidades entre el financiamiento público y financiamiento privado a partir de su posible relación con la calidad de la democracia según los valores del tipo de financiamiento.

Se busca establecer una relación, sobre la cual pueda construirse parámetros a la recomposición del sistema de financiamiento para partidos políticos en el marco de la ley que define nuestro tipo de democracia y, dentro de este campo de estudio, una respuesta equilibrada a la realidad nacional, teniendo como referente las condiciones político-sociales de nuestro país a partir de 2015.

A pesar que la LEPP, fue reformada en 2016, y se establecieron reglamentos para llevar a cabo la fiscalización financiera de las organizaciones políticas, no se plasmaron normas o procedimientos que limiten porcentajes o cantidades parciales al financiamiento público de las organizaciones políticas, quedando de forma subjetiva (independiente de la “deuda electoral”, que no puede ser usada en campaña) un modelo de financiamiento que tiende a responder a interés particulares o grupos económicos, lícitos e ilícitos, que buscan cuotas de poder y decisión en los altos órganos estatales. (CICIG, 2017).

Esta situación define el carácter y desarrollo de los partidos políticos, así como los cambios abruptos en sus propuestas técnicas, metodológicas, ideológicas y estructurales atentando contra las propias organizaciones políticas -instituciones claves en el desarrollo democrático de un país- contra la nación y la población, que no ven correspondidas sus expectativas y necesidades con el quehacer de los políticos en el ejercicio del poder.

A lo largo del presente trabajo se plantean rasgos importantes con un primer capítulo con aspectos metodológicos y teóricos en donde se da a conocer los tipos de financiamiento que se manejan que existen y relación de la calidad de la democracia.

Se explican también en segundo capítulo de antecedentes con temas el financiamiento de los partidos nivel latinoamericano y guatemalteco, , se explican cómo ha sido el desarrollo del tipo de financiamiento y el surgimiento de la necesidad de estos estos.

Un tercer capítulo de análisis actual del tema con puntos clave como se dio las campañas del 2011 y 2015 las características particulares de estos en tema de financiamiento la intervención de la CICIG, así también establecer parámetros para su evaluación que nos darán ver sobre cómo se encuentra el financiamiento.

Para culminar con cuarto capítulo de análisis de como se ha dado en financiamiento Público y Privado y como se relaciona la calidad de la democracia de acuerdo con los datos obtenidos a lo largo de la investigación

CAPÍTULO I

ABORDAJE METODOLOGICO Y

ABORDAJE TEORICO

1.1 JUSTIFICACIÓN

Un sistema adecuado de financiamiento político coadyuva a la representación legítima democrática. La infiltración del dinero ilícito distorsiona el equilibrio en la competencia y en la representación electoral; Primero: porque el grupo que actúa fuera del marco de la ley asegura la victoria de sus favoritos, (excluyéndose así al liderazgo local reconocido por los ciudadanos); Segundo; porque se coopta a los máximos funcionarios públicos del país, y, Tercero; porque el financista se convierte, una vez que ganó su agrupación política, en el contratista oficial del Estado o con influencias de otro tipos.

El equilibrio entre el financiamiento público y el financiamiento privado, bajo un esquema de transparencia y rendición de cuentas, contribuye a la democracia. Los ciudadanos tienen el derecho a saber cuáles son las fuentes de financiamiento de los partidos políticos en la contienda electoral. La cultura de rendición de cuentas y transparencia aún es un desafío serio en los países de la región. En Centroamérica en especial Guatemala el financiamiento privado representa la mayoría de los recursos empleados en las campañas electorales.

El financiamiento de los partidos políticos debe contribuir a la representación electoral legítima, a través de una modalidad que equilibre el financiamiento público-privado. Esto implica la rendición de cuentas y la presencia de un órgano de control riguroso que sea auxiliado de una amplia auditoría social. Si esto ocurre, el financiamiento se convertirá en el corazón de las virtudes del sistema democrático.

Las principales características de un sistema de financiamiento de campañas varían considerablemente de un país a otro. En general, existen dos fuentes de financiamiento para

los partidos y candidatos: el financiamiento público y el financiamiento privado. Se les pueden aplicar límites a cada uno de estos tipos de financiamiento, en dependencia al diseño democrático de las naciones y el peso político de las grandes fortunas o grupos financieros nacionales.

Los sistemas también pueden dictar las restricciones sobre el gasto, las reglas para la elaboración y divulgación de informes sobre la información financiera de los contendientes, mecanismos para monitorear y supervisar el cumplimiento o incumplimiento de los reglamentos por parte de los contendientes y las maneras de aplicar sanciones a quienes los violen. Los países pueden adoptar distintos regímenes de financiamiento de campañas basados exclusivamente en financiamiento público, financiamiento privado, o una mezcla de ambos.

1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Se sabe que en Guatemala muchos partidos políticos son financiados con recursos que provienen de actividades ilícitas, al respecto son muchas las voces que se han pronunciado, expresando que la utilización de recursos que provienen de esas actividades no es un mal moderno, pero que en estos tiempos es cuando se hace más notorio; lo que es cierto, es que el financiamiento ilegal a los partidos ha aumentado en las últimas campañas electorales, los recursos que gastan algunas organizaciones políticas son desproporcionados y los informes sobre financistas y montos que presentan las agrupaciones políticas no reflejan la realidad.

Aunque lo señalado es un secreto a voces, a través de investigaciones podemos constatar que los partidos hacen campaña con fondos que sobrepasan el techo presupuestario establecido por la ley, lo que provoca que se conviertan en fondos ilegales, no importando su procedencia.

La regulación del financiamiento político destaca entre las distintas reformas políticas en América Latina, durante las últimas tres décadas. El tema ha cobrado mayor importancia

ante fenómenos propios de la democracia y problemáticas vinculadas al crimen organizado. La transparencia de optar por dos tipos de financiamiento Público-Privado se podría decir que han sido parte clave para el desarrollo democrático de estos países.

Por lo que nos llevó buscar cual sería el balance que existe entre el financiamiento Público-Privado a partir de la búsqueda para establecer una comparación entre la calidad de la democracia con el tipo de financiamiento, partiendo si este balance se podría establecer alguna relación en la democracia Guatemalteca con el tipo de financiamiento que obtienen los partidos políticos bajo las condiciones sociopolíticas de los países de América Latina.

La percepción de la sociedad es que los partidos políticos son maquinarias electorales en los cuales el financiamiento solo es dedicado a las actividades proselitistas pro-voto. Esta idea preconcebida, contradictoriamente, dificulta tratar de establecer un equilibrio, o tomar decisiones claves, para cambiar el modelo de financiamiento actual y, en la medida que se intenta promover estos cambios, el tratamiento de la información por los medios de comunicación y desde las voces de la sociedad civil, ha creado barreras ante la “sospecha” o “presunción” de lo que puede ser; conjunto que atenta contra el desarrollo y calidad de la democracia.

1.3 DELIMITACIÓN

Para el desarrollo de la siguiente investigación se tomo como área de unidad de análisis:

1.3.1 Geográfica: Guatemala

1.3.2 Espacial: Tribunal Supremo Electoral; Congreso de la República; Partidos Políticos; Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente y sus reglamentos.

1.3.3 Temporal: Con base en las campañas electorales de 2011-2015

1.4 PREGUNTAS GENERADORAS

- 1- ¿Cómo establecer un equilibrio entre financiamiento privado y público en los partidos políticos guatemaltecos?
- 2- Ante la deslegitimación de los partidos políticos en la crisis del sistema político ¿Cómo justificar que el financiamiento público es una opción para el aumento de la calidad democracia en Guatemala?
- 3- ¿Cuáles son los patrones o cánones que tipifican la calidad de la democracia en Guatemala y cuál es su relación con el origen del financiamiento de las organizaciones políticas?

1.5 OBJETIVOS

General

- 1) Analizar el balance entre el financiamiento electoral público y privado, y su relación con la calidad de la democracia en Guatemala.

Específicos

- 2) Analizar que el financiamiento público para partidos políticos, como fuente mayoritaria de ingresos, en una necesidad prioritaria para Guatemala.
- 3) Establecer parámetros nacionales para evaluar la calidad de la democracia;
- 4) Diagnosticar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de las fuentes de financiamiento de los partidos políticos;

1.6 METODOLOGÍA

La investigación planteada es de tipo cualitativo por medio de un método investigativo-deductivo. (Alvarez-Gayau, 2003)

Considerando que el método deductivo es uno de los métodos más usados a instancias de lograr, obtener, conclusiones sobre diversas cuestiones.

El método deductivo acepta la existencia de una realidad externa y postula la capacidad del ser humano para recibir por medio de sus sentidos y entenderla por medio de la inteligencia.

Se tuvo como técnicas básicas una revisión documental y hemerográfica sobre registros que nos permitan conocer el proceso que se ha llevado en cuanto al funcionamiento de los partidos.

Investigación Documental: La investigación documental como parte esencial de un proceso de investigación científica, puede definirse como una estrategia en la que se observa y reflexiona sistemáticamente sobre realidades teóricas y empíricas usando para ello diferentes tipos de documentos donde se indaga, interpreta, presenta datos e información sobre un tema determinado de cualquier ciencia, utilizando para ello, métodos e instrumentos que tiene como finalidad obtener resultados que pueden ser base para el desarrollo de la creación científica.

Investigación Hemerografica: Se considerada en el marco de su acepción más actual, que refiere a un local en donde se recopilan y coleccionan, de manera organizada, las distintas publicaciones seriadas (diarios, periódicos de diversas frecuencias y revistas), así como también algunos otros documentos impresos que estén sujetos a determinado tipo de periodicidad.

El análisis comparativo y el análisis documental, fueron recursos utilizados en el presente estudio de tipo deductivo. Para esto, se recurrió a estudios previos realizados desde centros de investigación especializado, para luego proceder a sintetizar para lograr determinar los aspectos más relevantes desde esos estudios.

Se realizó investigación documental, hemerográfica y bibliográfica. Se realizaron entrevistas semiestructuradas con actores claves, tanto actores políticos como a académicos especialistas en el tema y que nos lleven a obtener respuesta al planteamiento presentado referente al tema de financiamiento.

1.7 MARCO TEÓRICO

Entender un sistema electoral es entender el método de convertir votos en escaños; transformar la voluntad expresada por los electores en las urnas en personas que los representen justamente.

La representación es un principio clave para guiar el diseño del sistema electoral más apropiado. Es importante que los mecanismos que integran el sistema electoral sean tan transparentes como sea posible y que sean conocidos oportunamente tanto por los partidos y los candidatos como por los electores.

La rendición de cuentas es uno de los fundamentos del gobierno democrático. Su ausencia puede desembocar en condiciones de inestabilidad de largo aliento. Un sistema político en el que se rinden cuentas es aquel en que el gobierno es responsable ante los electores en el mayor grado posible. Los electores deben ser capaces de influir en la composición del gobierno, ya sea alterando la coalición de partidos en el poder o retirándole su apoyo a un partido que no cumplió con los compromisos contraídos. El diseño apropiado de algunos sistemas electorales puede facilitar el logro de este objetivo.

Para poder ejercer los derechos cívicos políticos por parte de la ciudadanía se hace necesario conocer las organizaciones que participan en el proceso electoral con sus propuestas o candidatos a puestos a elección popular.

Para ello se necesita utilizar los medios al alcance para que sean conocidos por los electores –que se ven fuertemente influenciado por el modelo de financiamiento- lo que ha abierto el debate- global y particularmente en Guatemala, para establecer si estos (modelos de financiamiento) configuran objetivamente una verdadera democracia de calidad.

De manera simple, el término democracia de calidad hace referencia a "qué tan buena es una democracia". Sin embargo, como la democracia de calidad es un fenómeno que apenas comienza a ser estudiado en las democracias modernas, especialmente en algunos países de Europa y América Latina, su concepto se encuentra aún en evolución y, al igual que la democracia misma, tiene diferentes enfoques y valoraciones. La definición que aquí se propone parte de tres conceptos ligados a la democracia:

- 1) La participación ciudadana, entendida en su más amplio concepto como la participación efectiva descrita por Robert Dahl:

“Que los ciudadanos cuenten con las oportunidades apropiadas y equitativas para expresar sus preferencias con respecto a la solución final, para incorporar temas al programa de acción y para expresar las razones que los llevan a suscribir una solución en lugar de otra (Dahl, 1994).

La fortaleza y transparencia de la democracia electoral es un activo muy valioso para el país pero no constituye el final de la ruta. Es necesario avanzar en la construcción de una democracia de calidad. Para ello hay que enfrentar y superar nuevos retos; algunos de ellos en materia electoral (específicamente fuentes de financiamiento), y otros que se ubican en áreas diversas del quehacer público. En este sentido, el proceso hacia la elección es una oportunidad para incrementar la calidad de nuestras instituciones democráticas con el fin de cimentarlas de manera sólida en la credibilidad y la legalidad.

2) El control institucional y la transparencia como formas básicas para la rendición de cuentas y el control del poder.

Control como vía para fortalecer las instituciones y robustecer la democracia electoral con prácticas y leyes que vayan transformando el contexto antidemocrático.

Reformas a la ley de la materia, Decreto 1-85 del Congreso de la República, Ley Electoral y de Partidos Políticos.

3) La satisfacción ciudadana respecto al desempeño de las instituciones democráticas.

Los ciudadanos como motor y fuente del sistema electoral y debe existir correspondencia entre sus expectativas y los elementos básicos del sistema: proceso electoral, partidos políticos y las instituciones democráticas.

Hay que aclarar que el presente análisis toma como objeto de estudio la calidad de la democracia y su relación con las fuentes de financiamiento, modelos y partidos políticos del sistema electoral, y tratará de responder como, de manera directa e indirecta, esta simbiosis de elementos, desde su estructura y diseño, define las características de las democracias y sus índices varios de calidad.

Esto no significa que el sistema electoral sea la única variable que puede contribuir a lograrla (la democracia de calidad), de hecho, puede y está siendo estudiada actualmente desde todos los ámbitos de las ciencias políticas: el sistema de partidos, el sistema electoral, el sistema de gobierno y las relaciones recíprocas e interdependientes, etcétera.

Leonardo Morlino, uno de los teóricos contemporáneos que ha estudiado la democracia de calidad, construye su propia definición: "Una democracia de calidad o buena es aquella que presenta una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos" (Morlino, 2003).

Por lo que para Geovani Sartori expresa que en democracias jóvenes usualmente se asocia democracia con otros logros que la sociedad debe de gozar como parte de una democracia esto tiene que ver con satisfacciones económicas.

Se puede observar que la democracia de calidad abarca diferentes conceptos ligados a la política como un todo y, por otra parte, que las diferentes definiciones que se han dado, hasta ahora, tienen que ver más con el marco normativo y teórico del cual parten y no con las condiciones que persisten en las democracias latinoamericanas –donde se delimita este estudio.

Una vez expuesto lo anterior, el análisis que nos ocupa entiende el financiamiento electoral no solamente en su acepción técnica como generador de resultados electorales y gobiernos, sino como factor que influye en una serie de hechos que impactan el sistema democrático, tales como la participación ciudadana y la apatía, la conducta de los partidos políticos, la opinión pública, la legitimidad del gobierno y funcionarios (electos o públicos) y del sistema político: el “financiamiento de los partidos políticos” refiere al conjunto de métodos que los partidos políticos utilizan para recaudar fondos para hacer frente a sus gastos como organizaciones: mantenimiento, formación y capacitación, relaciones públicas, campaña electoral, etcétera.

Una de las mayores polémicas irresueltas, en la mayoría de democracias, es la forma de sufragar el funcionamiento de partidos políticos y las campañas electorales. La relación entre dinero y poder político, y el diseño de mecanismos institucionales para minimizar los incentivos cruzados entre ambos.

El estudio comparado de los sistemas electorales; ha llevado a concluir que éstos no son entes estáticos ni pasivos, sino que tienen efectos vitales en la estructura política en general (gobierno, partidos y ciudadanos); representan un indicador que condiciona y explica las características y el funcionamiento del sistema de partidos; actúan en él y transforman continuamente el propio sistema electoral según (Colomer y Nohlen 2004)

El financiamiento electoral es, por tanto, una variable dinámica, dependiente e independiente a la vez: produce efectos políticos y sociales determinados: gobiernos,

mayorías, representación, entre otros, y, al mismo tiempo, es condicionado y alimentado por los resultados que genera: sistema de partidos, resultados de gobierno, participación o abstención electoral, opinión pública, etcétera.

La interrogante aquí sería; el financiamiento de los partidos políticos se podría resumir en: ¿Cómo evitar que recursos provenientes del crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo o la corrupción ingresen al sistema de partidos? Y, por otro lado, ¿Cómo evitar que el financiamiento de partidos políticos se convierta en un mecanismo de captura de intereses particulares sobre la actuación del sistema político, las autoridades y los funcionarios públicos?

A nivel mundial encontramos requerimientos restrictivos respecto al financiamiento político, tales como la obligatoriedad de bancarizar las donaciones; de llevar registros minuciosos de donantes, ingresos y egresos; de presentar declaraciones juradas para dar fe sobre el origen de los recursos aportados. Pero, además, la ruta del control implica otorgarle a las instituciones de fiscalización electoral las herramientas para rastrear los movimientos financieros de los partidos políticos y cruzar la información con las instituciones de control bancario y el Estado.

Según los expertos el mecanismo en los sistemas electorales se traduce a votos, que luego darán escaños que se convertirán en espacios en el gobierno, pero si estos no están bien definidos en la manera que deben ser regulados no se podría decir que el sistema de elección sea libre, competitivo, y de ser realizado en términos preestablecidos, previstas constitucionalmente, con la posibilidad de participación de toda la ciudadanía y con criterios de exclusión limitados. Si no se vota libremente no hay democracia. (Pasquino, 2011)

Asimismo, esta democracia demanda gobiernos que rindan cuentas ante otros agentes del Estado y ante los ciudadanos, que respondan a las preferencias de éstos, así como el

desarrollo de una competencia significativa por el poder y la participación ciudadana en la vida política.

La definición de democracia de calidad que aquí se manejará es entonces la siguiente:

Una democracia de calidad es aquella que, a través del diseño de su sistema electoral, propicia reglas que fomenten la participación ciudadana en la vida electoral y política; que faciliten la transparencia y el acceso a la información para una mejor rendición de cuentas y control ciudadano sobre las instituciones, y que recojan, periódicamente, la opinión ciudadana sobre el desempeño institucional, tanto electoral como político, para incorporarla en sus planes de acción.(Zamora,2010)

Ahora bien, ¿qué relación existe entre la democracia de calidad antes expuesta y el diseño de las campañas electorales?

En la actualidad, las campañas electorales constituyen el factor de mayor peso en la percepción e imagen de los ciudadanos respecto al proceso electoral en su conjunto, pero, además, en la configuración global de su concepción del sistema electoral, del sistema político, del sistema de partidos y de la política en general. Por su diseño actual, las campañas electorales son, hoy en día, el eslabón decisivo por medio del cual los ciudadanos se relacionan con la política y las elecciones.

El actual diseño de las campañas electorales en Guatemala es producto de un proceso político de transición a la democracia y que enmarca las campañas dentro de ciertas características: la alta competitividad (producto de la real posibilidad de alternancia política), el uso de la mercadotecnia y de los medios masivos de comunicación que demandan grandes cantidades de dinero.

Es por son como lo manifestado por el libro descrito por el autor Rousseau, El Contrato Social, en la que expresa que “los desafíos que tiene que enfrentar un sociedad para poder tener o administrarse democrático. La democracia para funcionar requiere que no allá

nadie tan pobre para verse obligado por necesidad vender su voluntad política y nadie tan rico como para tener la capacidad de comprar la voluntad”, todo esto se basa en que muchas veces los sistemas pueden ser manipulados por la causas de precariedad que una sociedad pueda estar pasando. Es así que se necesita que exista una modificación de los sistemas y que estos no sean viciados por un sistema de necesidades.

Respecto al financiamiento, debe considerarse el aporte de Zovatto, al afirmar en su publicación “Dinero y Política en América Latina, Una Visión Comparada (2004): “El tema del financiamiento político, entendiendo por tal la política de ingresos y egresos de los partidos políticos”

Por su parte Gruenber en su obra “El costo de la democracia, poder económico y partidos políticos” (2008), expuso la importancia del financiamiento durante una campaña electoral. Y Pablo Gutiérrez “Financiamiento político en América Latina 2004-2010” expone que las regulaciones sobre financiamiento político son un factor relevante para el fortalecimiento de la confianza ciudadana en las instituciones y los procesos electorales y, finalmente, (Zamora, 2010) establece en la experiencia latinoamericana, los riesgos que genera la ausencia de controles al financiamiento político, para luego sugerir algunas líneas imprescindibles para avanzar en una regulación más efectiva.

1.8 CALIDAD DE LA DEMOCRACIA:

La noción de calidad democrática alude, genéricamente, al conjunto de cualidades que hacen “buena” o “mala” una democracia, o también, de otra forma, a los rasgos que empleamos para distinguir entre ciertos sistemas políticos que consideramos “más” democráticos y otros que nos lo parecen “menos”. De esta caracterización inicial, por obvia que parezca, se infieren algunas implicaciones que no son del todo descontadas, ni pacíficas. En concreto, para empezar, que la “democraticidad” de un sistema político es una

cualidad gradual, que varía en función de que se cumplan, en mayor o menor medida, un conjunto de condiciones.

Entre la democracia óptima y la peor de todas, puede darse un amplio abanico de situaciones intermedias. Pero esta gradualidad no significa que entre los distintos regímenes no puedan establecerse distinciones relevantes. Por grandes que sean sus defectos desde el punto de vista de la calidad, seguirá habiendo todavía una diferencia significativa entre la peor de las democracias y la mejor de las autocracias.

En este sentido, la noción intuitiva de calidad democrática supone la existencia de un umbral de acceso, asumido implícitamente, que delimita la categoría de los regímenes respecto de los cuales la calidad democrática puede ser predicada.

Más allá del umbral entramos en una categoría distinta, en la que teóricamente podremos encontrar regímenes llenos de virtudes, que superen en algunos de sus indicadores de calidad a las propias democracias, pero que en conjunto no merecen ser clasificados como “regímenes democráticos”. Por supuesto, la determinación del umbral es problemática y dependerá, básicamente, del concepto de democracia que suscribamos. La búsqueda de la calidad democrática, más allá de la conquista de los mínimos requisitos formales de la democracia electoral, ha despertado en las últimas décadas una atención creciente en amplios sectores de la opinión pública. Es también un tema recurrente entre los expertos, especialmente entre los más sensibles a las carencias de las democracias existentes y a las señales de desgaste que aparecen en ellas.

De lo que no hay duda, en todo caso, es de la utilidad práctica de este tipo de esfuerzos. La determinación de un conjunto de índices objetivos, mediante los que se describan las cualidades relevantes para el buen desempeño institucional, es un paso indispensable para marcar criterios y formular proyectos de reforma institucional. La cuestión es particularmente acuciante cuando se repara en los inciertos resultados de las últimas experiencias de transición democrática, las que se han producido tras el final de la tercera

ola de democratización. Son muchos los lugares del planeta en los que la democracia parecía haber triunfado y en los que, sin embargo, la situación política no acabó de homologarse a los estándares de calidad de las democracias consolidadas.

Desde hace tiempo ya viene hablándose de estancamiento en los procesos de democratización, es decir, en la perspectiva que aquí nos interesa, de un defecto de calidad que se ha vuelto endémico. Así, por ejemplo, en los países periféricos de la órbita soviética o los países más inestables de África o de Oriente Medio. Esto ha llevado a reconsiderar los anteriores análisis sobre las precondiciones —económicas, sociales, culturales— sobre las que reposa la dimensión puramente institucional de la democracia, que tienen en realidad una incidencia mucho mayor de la prevista en los años afortunados de la acelerada transición democrática (Beetham, 2004).

El interés en el tema se ha movido entre distintos tópicos: estudios comparados para medir -según indicadores preestablecidos- cuáles regímenes son más democráticos; las particularidades de los procesos de transición a las democracias o democratizaciones; las crisis de las democracias, el cálculo del consenso, la agregación de intereses, la representación política, etcétera. Sin embargo, la definición empírica de democracia avanzada por la ciencia política, parece haberse topado finalmente con una piedra que le impide ir más lejos. En efecto, a juzgar por el debate que desde hace una década se ha venido ventilando en el seno de la ciencia política en torno a la así llamada calidad de la democracia, la pertinencia de la definición empírica de democracia largamente dominante se ha puesto en cuestión, si de lo que se trata es de evaluar qué tan “buenas” son las democracias realmente existentes.

El tema de la calidad de la democracia surge de la necesidad de introducir criterios más pertinentes y realistas para examinar a las democracias contemporáneas, la mayoría de ellas (sobre todo las de América Latina, Europa del Este, África y Asia) muy por debajo de los estándares mínimos de calidad deseables. Por la vía de los hechos, el concepto precedente de “consolidación democrática”, con el que se pretendían establecer parámetros precisos

para que una democracia recién instaurada pudiera considerarse firmemente institucionalizada y legitimada, terminó siendo insustancial, pues fueron muy pocas las transiciones que durante la “tercera ola” de democratizaciones, para decirlo en palabras de Samuel P. Huntington (Huntington,1991) , pudieron efectivamente consolidarse. Por el contrario, la mayoría de las democracias recién instauradas si bien han podido perdurar, lo han hecho en condiciones francamente delicadas y han sido institucionalmente muy frágiles.

De ahí que, si la constante empírica ha sido la mera persistencia de las democracias instauradas durante los últimos treinta años, se volvía necesario introducir una serie de criterios más pertinentes para dar cuenta de manera rigurosa de las insuficiencias y los innumerables problemas que experimentan la mayoría de las democracias en el mundo.

En principio, la noción de “calidad de la democracia” vino a colmar este vacío y hasta ahora sus promotores intelectuales han aportado criterios muy útiles y sugerentes para la investigación empírica. Sin embargo, conforme este enfoque ganaba adeptos entre los politólogos, la ciencia política empírica fue entrando casi imperceptiblemente en un terreno movedizo que hacía tambalear muchos de los presupuestos que le daban identidad y sentido y que trabajosamente habían construido desde sus inicios, en los años cuarenta del siglo pasado en Estados Unidos.

Basta señalar que la categoría de calidad de la democracia adopta criterios indiscutiblemente normativos e ideales para evaluar a las democracias existentes, con lo que se trastoca el imperativo de prescindir de conceptos cuya carga valorativa pudieran entorpecer el estudio objetivo de la realidad. Así, por ejemplo, los iniciadores del uso de este concepto en la jerga politológica -académicos muy reconocidos como Morlino, O'Donnell, Schmitter, entre muchos otros-, establecieron como criterio de medición qué tanto dichas democracias se aproximaban a (o se alejaban de) los ideales de libertad e igualdad inherentes a la propia democracia.

De este modo, la ciencia política ha dejado entrar por la ventana aquello que celosamente intentó expulsar desde su constitución: los elementos abiertamente normativos y prescriptivos.

Más allá de ponderar lo que esta contradicción supone para la ciencia política en términos de su congruencia, pertinencia e incluso vigencia,⁵ el asunto muestra con toda claridad la imposibilidad de evaluar a las democracias realmente existentes por fuera de la adopción de aquellos criterios que la politología siempre miró con desdén. Dicho de otra manera, lo que el debate sobre la calidad de la democracia revela es que hoy no se puede decir nada interesante y sugerente sobre la realidad de las democracias si no es recurriendo a una definición ideal o normativa de la democracia que oriente nuestras búsquedas e interrogantes sobre el fenómeno democrático.

Tiene mucho sentido para los politólogos que han incursionado en el tema de la calidad de la democracia partir de una nueva definición de democracia, distinta a la que ha prevalecido durante décadas en el seno de la disciplina, más preocupada en los procedimientos electorales que aseguran la circulación de las elites políticas que en aspectos relativos a la afirmación de los derechos y obligaciones ciudadanos. Así lo entendió hace tiempo Philippe (Schmitter, 1990) quien explícitamente se propuso ofrecer una definición alternativa: “la democracia es un régimen o sistema de gobierno en el que las acciones de los gobernantes son vigiladas por los ciudadanos que actúan indirectamente a través de la competencia y la cooperación de sus representantes” (Schmitter, 1990).

Con esta definición, se abría la puerta a la idea de democracia que hoy comparten muchos politólogos que se han propuesto medir qué tan buenas (o malas) son las democracias realmente existentes. La premisa fuerte de esta postura es considerar a la democracia desde el punto de vista del ciudadano; es decir, qué tanto una democracia respeta, promueve y asegura los derechos del ciudadano en relación con sus gobernantes. Así, entre mayor sea la capacidad de los ciudadanos de elegir, sancionar, vigilar, controlar y exigir a los representantes que toman las decisiones acordes a sus demandas y necesidades, mayor será

la calidad de dicha democracia y viceversa. En esa dirección contribuyó sobremanera el concepto de “democracia delegativa” acuñado en 1994 por el politólogo argentino Guillermo (O’Donnell, 2005). Según esta concepción, existen en el mundo varios tipos de democracias. En el caso de América Latina, más allá de poder elegir a sus representantes periódicamente, los ciudadanos carecen de toda posibilidad normativamente establecida para influir en los asuntos públicos. Por muchas razones, en estas democracias no maduraron una serie de preceptos jurídicos que aseguraran que los ciudadanos sean siempre el origen y el fin de todas las decisiones políticas que les competen.

Más allá de las reglas e instituciones electorales, cuestiones como el gobierno de la ley o la rendición de cuentas, han sido intermitentes o francamente inexistentes. De ahí que se trate de democracias, pues una vez que los ciudadanos eligen a sus representantes, les delegan la función de gobernar por un tiempo determinado, durante el cual no podrán incidir por carecer de las vías institucionales o jurídicas para hacerlo. En estos casos, los ciudadanos no tienen la oportunidad de verificar y evaluar la labor de sus gobernantes.

Llegados a este punto, sólo había que agrupar los elementos dispersos para dar lugar a una noción de democracia pertinente para los efectos de medir su mayor o menor calidad. La síntesis y la propuesta más acabada elaborada hasta ahora fue propuesta por el politólogo italiano Leonardo (Morlino, 2003), quien con gran atinencia resume en cinco puntos los criterios para medir una democracia de calidad:

- a) gobierno de la ley;
- b) rendición de cuentas;
- c) reciprocidad;
- d) qué tanto la democracia en cuestión se aproxima al ideal de libertad inherente a la democracia (respeto pleno de los derechos que se extienden al logro de un espectro cada vez mayor de libertades); y
- e) qué tanto, la democracia en cuestión, se aproxima al ideal de igualdad inherente a la democracia (implementación progresiva de mayor igualdad política, social y económica).

Así, prosigue el autor, “una democracia de calidad o buena es aquella que presenta una estructura institucional estable que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones y mecanismos” (Morlino, 2005).

A primera vista, la noción de democracia de calidad aportada por estos autores resulta muy sugerente para el análisis de las democracias modernas, a condición de considerarla como un modelo típico-ideal que anteponer a la realidad siempre imperfecta y llena de contradicciones. Por esta vía, se establecen parámetros de idoneidad cuya consecución puede alentar soluciones y correcciones prácticas, pues no debe olvidarse que el deber ser que alienta las acciones adquiere materialidad en el momento mismo en que es incorporado en forma de proyecto o meta deseable o alternativa.

Además, por las características de los criterios adoptados en la definición de democracia de calidad, se trata de un modelo abiertamente normativo y prescriptivo que incluso podría emparentarse sin dificultad con la idea de Estado de derecho democrático; es decir, con una noción jurídica que se alimenta de las filosofías liberal y democrática y que se traduce en preceptos para asegurar los derechos individuales y la equidad propia de una sociedad soberana y políticamente responsable.

La principal contribución del modelo de democracia de calidad es ofrecer una serie de criterios mínimos indispensables de carácter normativo para hablar de una democracia efectiva: gobierno de la ley, rendición de cuentas, reciprocidad, libertad e igualdad. En el seno de la ciencia política en la que este modelo surge, quizá se desdibuje su potencial explicativo, pues se presupone que las democracias pueden contar con alguno o algunos de estos criterios sin dejar de ser democracias, si acaso son democracias imperfectas o en vías de consolidación.

1.9 FINANCIAMIENTO ELECTORAL

Antes de analizar el tema del financiamiento, es necesario definir el término de financiamiento para el uso del mismo en el presente estudio. El Licenciado Carlos Escobar Armas, señala que debe entenderse como fondos de los partidos políticos”los caudales o conjunto de bienes que tiene una organización política que constituyen sus finanzas”. (Escobar Armas, 2002)

No obstante, y puesto que las definiciones no son limitativas, podemos decir con base en lo expuesto en el presente trabajo, que financiamiento es todo aquel aporte dinerario o no dinerario consistente en coadyuvar en la realización de las diferentes actividades de las organizaciones políticas, estén o no en campaña electoral.

1.9.1 Naturaleza Del Financiamiento A Partidos Políticos Desde el Marco Legal

Los partidos políticos, entidades de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, son según nuestra Constitución Política y la Ley Electoral y de Partidos Políticos, instituciones a las cuales el estado les garantiza su libre formación y funcionamiento y les reconoce el derecho de ser entidades reconocidas para postular candidatos a elección popular.

Esta introducción se hace necesaria al tratar el tema del financiamiento a los partidos políticos, por el hecho que, el financiamiento a los candidatos y partidos políticos se plantea para lograr los fines que el estado mismo le asigna a las organizaciones políticas. Para conocer sobre la naturaleza del financiamiento a los partidos políticos hay que entender que al momento en que la ley los define como entidades de carácter permanente, las organizaciones políticas deben desarrollar una gran cantidad de actividades, las cuales

necesitan de inyección de dinero para su cumplimiento; por ello, se debe mencionar que la naturaleza del financiamiento a los partidos políticos es de carácter pública y privada.

El financiamiento es de naturaleza pública debido a que en diversas naciones, incluyendo a Guatemala, es el estado el que de forma directa, financia a los partidos políticos en proporción a la cuota electoral recibida en los comicios electorales, o en forma indirecta, mediante la concesión de espacios en los medios públicos de comunicación, la exoneración de impuestos y las franquicias telegráficas y postales.

Por otra parte, el financiamiento es de naturaleza privada cuando proviene de los particulares, militantes o simpatizantes, y puede revestir diversas formas: aportes, cuotas, donativos o préstamos, etc. Teniendo una responsabilidad directa en la rendición de cuentas, a través de una figura del Auditor, quien tiene dentro de sus funciones realizar auditorías internas dentro de la misma institución. Sin embargo, la fiscalización, se trate de operaciones mercantiles, no lucrativas, domésticas o de la administración pública, intenta acreditar la adecuada propiedad con que han sido manejados los recursos que motivan su actividad.

1.9.2 Concepto De Financiamiento A Partidos Políticos:

Pueden existir muchas definiciones en cuanto al tema de financiamiento pero la que más resalta de una forma sencilla y entendible sobre dicha definición es la que tomamos de Santiago Varas (Varas, 1995) en cual define al financiamiento en general como: “conjunto de recursos monetarios financieros para llevar a cabo una actividad económica, con la característica de que generalmente se trata de sumas tomadas a préstamo que complementan los recursos propios”.

El financiamiento existe en diversas organizaciones con diferentes fines y diferentes características, y no es la excepción de los partidos políticos por lo que aplicando la

definición de financiamiento a estas entidades resultaría el conjunto de recursos económicos (públicos o privados) para cumplir su propósito, llevar a cabo sus operaciones ordinarias y sus actividades en años electorales.

En el sistema de partidos políticos todo sistema de financiamiento debe escoger entre alguno de los tres escenarios principales: solo financiación pública, únicamente financiación privada o un sistema mixto, resultado de la combinación de las primeras dos opciones.

1.10 CLASES DE FINANCIAMIENTO

El financiamiento a las organizaciones políticas tiene su fundamento en la misma naturaleza del financiamiento, tomando como punto de referencia quien es el elemento personal que hace la aportación, cuota, donativo, préstamo o subsidio. Por tanto, el financiamiento puede ser clasificado de la siguiente forma:

1. Financiamiento público
2. Financiamiento privado
3. Financiamiento mixto
4. Financiamiento ilícito

1.10.1 Financiamiento Público

Se entiende por financiamiento público la situación legal por la que se garantiza y autoriza, que de acuerdo a las leyes vigentes en un determinado país, los partidos políticos existentes en éste, reciban los recursos económicos.

El autor mexicano Miguel Alemán Velasco define en su obra “Las Finanzas de la Política”, el financiamiento público como:

“Conjunto de recursos que aporta directa o indirectamente el estado a los partidos políticos y candidatos, en forma de reembolsos, subsidios o prestaciones, en períodos electorales, o los que aporta directa o indirectamente el estado únicamente a los partidos, no a los candidatos, en forma de subvenciones o prestaciones, en períodos no electorales, para su funcionamiento normal, cotidiano y ordinario.”

Tomando como tres usos principales los siguientes:

Los que necesitan para la subvención de los gastos de campaña electoral u obtención del voto, es decir para hacer posible el acceso de sus candidatos a los cargos de elección popular en tiempo de elecciones, como lo son: registro de candidaturas y nombramiento de representantes ante las distintas instancias electorales, o cualquier gasto de campaña inherente, etc.,

Para el sostenimiento de su operación o funcionamiento normal, tales como la renta de locales utilizados, gastos de mantenimiento, pago de salarios al personal, propaganda de ideales políticos, celebración de congresos, entre otros, y

Los requeridos para la investigación y fortalecimiento de los partidos políticos.

La justificación o razón más importante para que los partidos políticos reciban recursos públicos es para garantizar una competencia electoral más justa debido a que así estos organismos tendrían un nivel de recursos suficientes para contender y en verdad exista una competencia entre distintas opciones con oportunidades reales de conquistar el gobierno.

Otras de las razones por las que el financiamiento público se considera vital en el desarrollo de cualquier democracia es el de garantizar la independencia de los partidos de los intereses privados; además de que las finanzas de los partidos sean más transparentes, controladas y conocidas o que los partidos políticos acudan a fuentes ilegítimas de financiamiento.

Cabe mencionar que el financiamiento de origen público puede tener dos modalidades, a saber:

Financiamiento público directo, y
Financiamiento público indirecto.

El primero de ellos, doctrinariamente, supone el reembolso que realiza el estado a los partidos políticos o a los candidatos por los gastos realizados durante la campaña electoral. En este contexto, el financiamiento público directo puede tener condicionantes que hacen viable tal aportación estatal al partido o al candidato, las cuales, de cumplirse, harán posible que éstos puedan recibir tal financiación, como lo puede ser el obtener algún cargo que fuera sujeto a la elección popular o que alcancen cierto porcentaje de los votos legalmente emitidos.

Por lo que, el financiamiento público indirecto consiste en que en época electoral, el estado proporcionará un aporte no dinerario; esto consiste en un aporte basado en deducciones fiscales para los contribuyentes de los partidos políticos, uso de franquicias postales y telegráficas o espacios gratuitos en medios de comunicación estatales, en beneficio de todos los partidos y candidatos, repartiendo equitativamente los espacios concedidos.

Existe que en la mayoría de legislaciones establecen prohibiciones a los partidos políticos como recibir determinadas contribuciones de ayuda anónima, aportes, donativos, contribuciones o subvenciones de otros gobiernos, organismos internacionales o instituciones extranjeras.

Los países combinan la provisión de subsidios directos (dinero desembolsado a los partidos o candidatos de acuerdo con un procedimiento previamente definido en la ley) e indirectos (subvenciones en especie, por ejemplo acceso a medios de comunicación, exenciones fiscales para donantes, franquicias postales, entre otros). Aparte de Venezuela, Bolivia es el

único país de América Latina y del Norte que no subsidia directamente a los partidos. En la mayoría de los países, los subsidios directos representan el grueso del financiamiento público.

La posible excepción la ofrece Brasil, donde el valor comercial de la “franja” mediática facilitada a los partidos por el Estado probablemente se acerca o supera los montos de la contribución estatal directa. Entre los países que cuentan con subsidio directo, prácticamente en todos los casos está dirigido, total o parcialmente, a apoyar las actividades electorales de partidos y candidatos.

Perú y Guatemala son los únicos países en los que el apoyo directo del Estado se entrega mediante tractos anuales que no sufren modificación en la época electoral. Sin embargo, en los últimos años la adopción de mecanismos estatales de apoyo a las actividades permanentes de los partidos se ha vuelto común en el hemisferio.

1.10.2 Financiamiento Público Directo

Esta clase de financiamiento es considerada el más importante y usual en la asistencia económica que el Estado provee a los partidos y sus candidatos. Consiste en subvenciones en dinero o bonos, en general sumas de dinero que se otorgan a los partidos a través de distintos mecanismos y para apoyar sus distintas actividades. A su vez este tipo de financiamiento se subdivide en cinco: (Biblioteca Juridica, 2001)

1. Recursos para los grupos parlamentarios y los equipos de investigación legislativa de los partidos.
2. Recursos para el sostenimiento de partidos políticos en periodos ínter electorales.
3. Recursos para subsidiar las campañas políticas de los candidatos de los partidos políticos o las coaliciones de las que formen parte.

4. Recursos para desarrollar e implementar mecanismos de democracia participativa o directa que expresen líneas políticas de los candidatos o partidos políticos.
5. Recursos para el sostenimiento de fundaciones, institutos, etc.

La reforma electoral en cuanto al financiamiento en Guatemala tuvo injerencia en el tema del financiamiento estatal, al pasar de dos quetzales (Q.2.00) por voto obtenido en las elecciones presidenciales a dos dólares de los Estados Unidos de América (US\$.2.00) por voto:

- 1) El legislador subió el umbral para gozar de ese derecho al cinco por ciento (5%).
- 2) Confirió dicho derecho a los partidos que por lo menos obtuvieran una diputación ante el Congreso de la República.

El desarrollo institucional de los partidos políticos es el texto legal por el cual los comités ejecutivos nacionales tienen la obligación de descentralizar los fondos públicos que reciban trasladando a los comités ejecutivos departamentales y municipales un porcentaje. En la que se busca conseguir un apoyo a las organizaciones partidarias que se encuentran en el interior de la República, que son órganos permanentes y a la vez instrumentos para hacer operativas las decisiones de los órganos principales, centrales o departamentales, lo que se suma a que son aquellos los que están más en contacto con los afiliados y por ende con la ciudadanía en general.

La disparidad de los distritos electorales, plurinominales en su mayoría, hacen que el umbral resulte aplicable conforme datos de la última elección pero incluso aquellos partidos que no participan en la contienda presidencial, aunque sí en las elecciones de diputados y corporaciones municipales podrían lograr un financiamiento estatal.

1.10.3 Financiamiento Público Indirecto

El financiamiento público en las democracias incluye el subsidio financiero que reciben directamente los partidos políticos, pero además existe una serie de beneficios en especie y pagos indirectos otorgados a estas organizaciones como complemento al apoyo estatal económico.

Una tipología del financiamiento público indirecto comprende, entre otros, los siguientes elementos:

Transporte,

Publicaciones,

Franquicias postales,

Campañas de promoción del voto,

Exoneraciones de impuestos para los bienes de los partidos,

Alivio por medio de deducciones o descuentos tributarios a favor de los donantes o créditos impositivos,

Capacitación, y

Uso de medios de comunicación

En Guatemala los partidos tienen derecho para usar los salones y otras instalaciones municipales de forma gratuitas para reuniones cada tres meses.

Las deducciones del impuesto sobre la renta a favor de quienes hacen donaciones en efectivo o en especie a los partidos, al final de cuentas constituye un sacrificio fiscal para el Estado de aquí surge la necesaria intervención de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), para el control y fiscalización en los fondos donados por particulares, como lo pide el Reglamento específico.

El uso de la Radio Nacional TGW de la Radio Faro Cultural del Ministerio de Cultura, y del diario oficial constituyen un aporte en función del interés general de los partidos para dar a conocer a sus postulados y programas políticos.

1.10.4 Financiamiento Privado

El financiamiento privado de los partidos políticos como un recurso legítimo, pues permite a estas organizaciones afianzar un lazo con la sociedad ya que estimula una mayor sensibilidad por parte de los partidos hacia los deseos y necesidades de los electores puesto que corren el riesgo de perder tanto el voto como sus aportaciones.

La necesidad que tienen los partidos de buscar recursos más allá de los otorgados por el Estado los hace mejorar la eficiencia en el uso de sus presupuestos. Según sus defensores, el financiamiento privado se justifica deslegitimizando el financiamiento público toda vez que este último, en su forma directa, estatiza a las organizaciones políticas, las cuales son producto de una organización civil y que la dependencia de estas organizaciones a los aportes estatales y no al del sector privado, tendrá por consecuencia, desatender las verdaderas necesidades de la población.

Guatemala es una sociedad capitalista, en la que el juego de la oferta y la demanda también incluye el financiamiento a los partidos políticos, lo que ha motivado que en los últimos meses en Guatemala se desarrollen análisis, discusiones, foros, seminarios y debates con relación al tema.

Pero el sistema basado en este financiamiento no deja de acarrear sus problemas al desarrollo del modelo democrático como forma de gobierno en los países que lo sustenta, ya que como lo expresa Daniel Zovatto en su obra; La financiación política en Iberoamérica: “La ausencia de una financiación estatal puede llevar a una desmesurada influencia de ciertos sujetos o empresas (legales o ilegales) sobre los partidos que financian,

frente a la desesperación de los partidos y los candidatos de conseguir recursos financieros a como dé lugar.”

El financiamiento privado ha dejado ver en los últimos procesos electorales ha hecho que la doctrina haya desarrollado tres principios, los cuales pretenden ser el punto de referencia en cuanto a la regulación que en materia de financiamiento privado se refiere. A este respecto, el Licenciado Moisés Benamor (Benamor, 2010) define los principios indicados de la siguiente forma:

Principio de Igualdad

b. Principio de Independencia

c. Principio de libertad de expresión

1) Principio de igualdad: Este principio se origina en la misma calidad de partidos políticos o aspirantes políticos que entre éstos existe. Por tal razón, este principio se da en la concurrencia política y en la competencia misma.

2) Principio de independencia: Este principio pretende otorgarle a los partidos políticos “tanto frente al estado, como a los grupos de presión, por cuanto en él se establecen limitaciones o prohibiciones respecto al origen y monto de las contribuciones, así como se imponen medidas que disponen la publicidad de los ingresos y egresos de los partidos con el fin de controlar y poner a la vista de los electores el origen y estado de las finanzas partidistas.” (Benamor, 2010)

3) Principio de libertad de expresión Este principio se relaciona con el derecho de los electores de tener información, permitiendo al elector conocer cuáles son las organizaciones políticas legalmente constituidas, permitiéndole conocer cuáles son sus actividades y su programa de gobierno.

1.10.5 Financiamiento Mixto

El financiamiento mixto es la última forma de financiamiento que se conforma por una combinación del financiamiento público y el financiamiento privado.

Este financiamiento es del tipo más común en la mayoría de legislaciones latinoamericanas, debido a que comparten, en el ejercicio de las campañas electorales; Sin embargo, aunque en diferentes países latinoamericanos se utiliza este modelo de financiación, existe una gran diferencia entre la legislación guatemalteca con la mexicana, en donde se restringe ampliamente el financiamiento privado y se da mayor énfasis al financiamiento público, mientras que en Guatemala, no existe ningún tipo de regulación al mismo ni mucho menos en cuanto a su fiscalización.

1.10.6 Financiamiento Ilícito:

El Delito de Financiamiento Electoral Ilícito está incorporado en el Código Penal en los términos siguientes: “La persona individual o jurídica que aporte, reciba o autorice recibir recursos destinados al financiamiento de organizaciones políticas o sus candidatos, con motivo de actividades permanentes, de campañas y eventos electorales, a sabiendas que dichos aportes o recursos provienen del crimen organizado, lavado de dinero o cualquiera otra actividad calificada como delito por el Código Penal y demás leyes conexas, será sancionado con prisión de cuatro a doce años inmutables y multa de doscientos a quinientos mil Quetzales. Se considera, asimismo, financiamiento electoral ilícito, toda contribución recibida en forma anónima, y las que no se registren en el libro contable que para el efecto deberá llevar la organización política. La sanción se incrementará en dos terceras partes cuando el delito sea cometido por quien ejerza empleo, cargo público o cargo de elección popular, además de la pena impuesta, se le inhabilitará para optar a cargos públicos”. (Codigo Penal , 2017)

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES

Al referirse al financiamiento Público para partidos políticos podemos afirmar que es uno de los elementos que fortalece la equidad en la competencia, y la igualdad de condiciones entre las fuerzas políticas –incluyendo las minorías- que entran en juego a la hora de la contienda electoral.

En la actualidad el tema ha tomado una mayor relevancia; existen algunas investigaciones que hacen un abordaje sobre una perspectiva teórica, estadística, que realizan el análisis cuantitativo dejando a un lado las características cualitativas que definen el o los sistemas políticos.

Los teóricos difieren en los sistemas de financiamiento (equilibrio entre lo Público y lo Privado) y lo acotan a los modelos de democracia e idiosincrasia de las naciones; de forma general, las recomendaciones para países como el nuestro es una fórmula combinada donde los ingresos públicos deben ser superiores a las fuentes privadas en el financiamiento de las organizaciones políticas.

De esta tendencia el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) y la Organización de los Estados Americanos (OEA) generó un documento llamado “De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina”; esta publicación presenta, de forma comparada, un análisis sobre los sistemas de financiamiento político vigentes en dieciocho países de América Latina, catorce países del Caribe de habla inglesa, Estados Unidos y Canadá. En término general, los resultados de ese primer estudio demostraron que el tema del financiamiento, Público y Privado, en la política es clave para la competencia democrática. Expone que el dinero y su poder pueden desvirtuar la voluntad del pueblo; pueden alterar la competencia electoral, sobornar y dictar políticas públicas, que tornan frágil la democracia y atacan

contra su construcción dialéctica; el sistema democrático puede verse afectado si el voto se decide más por los montos invertidos en propaganda política, alejando así al gobierno de sus compromisos electorales y a la ciudadanía de lo imprescindible y necesario acercándola a una percepción de engaño y traición por las autoridades electas.

Así, desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, y las recomendaciones derivadas de la Comisión de Reforma Electoral (CRE) instituida a partir de esos acuerdos, ya se identificaba la necesidad de incrementar el financiamiento público y fiscalizar el financiamiento privado. Aun así, las propuestas de reforma planteadas por la Comisión de Reforma Electoral pasaron casi nueve años de discusiones y serias modificaciones antes de ser aprobadas en 2004 sin lograrse hasta hoy la determinación de un porcentaje significativo que estipule una norma clara para la implementación de y ejecución presupuestaria de los partidos políticos en la contienda electoral.

En Guatemala, el tema del financiamiento a los partidos políticos ha generado un gran debate, debido a que ha sido notoria la diferencia de caudal económico para las actividades proselitistas entre algunos partidos y otros.

En el 2015 luego de haber encontrado indicios de corrupción del gobierno del Partido Patriota (PP) hubo una amplia discusión entre la población, involucrando desde individuos –a título personal-, sociedad civil, corporaciones financieras hasta los medios de comunicación, que aportaron con una amplia cobertura mediática y, conjugado con el auge de las redes sociales, moderaron las opiniones provocando -de cierta manera- una deslegitimación del sistema político, los partidos y a los políticos mismos, llegando hasta a hacer llamado explícito y masivo al voto nulo y la abstención.

Los partidos políticos fueron objeto de una amplia crítica, especialmente en lo referente a las violaciones a la legislación electoral y a la falta de transparencia de las fuentes del financiamiento partidario y los montos de gastos de campaña; la discusión mediática se centró particularmente en las deficiencias y debilidades de la contienda electoral.

El resultado inmediato fue una percepción de aumento de la madurez política de la población que le permite entender que detrás de los candidatos y partidos políticos se esconden las verdaderas fuerzas de poder económico en Guatemala, las que condicionan la política del partido en el poder: supeditado a los financistas de su campaña electoral e ignorando todo tipo de gestión encaminada a satisfacer las verdaderas necesidades de los guatemaltecos.

Es así que presentan el informe de Financiamiento de la Política en Guatemala (2015), presentado por la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), en el que muestra que los flujos de financiamiento privado en la política democrática, - anónimos, ilimitados y sin control-, son utilizados como un instrumento para la acumulación ilícita y el lavado de activos, en tanto los financistas de campañas no realizan sus aportes económicos exclusivamente por identidad ideológica o por filantropía, sino por intereses económicos muy concretos relativos a la aplicación de políticas públicas de turno o movimiento de capital estatal en coyunturas específicas.

En este contexto, en mayo del año 2016 se aprobaron reformas a la LEPP, que no responden a la necesidad real y se ven urgidas por movilizaciones sociales en el medio de una crisis del sistema político por lo acontecido en Guatemala en 2015. Se incluyen el voto en el extranjero para elegir al Presidente y Vicepresidente; la validez de la mayoría en el voto nulo; se instaura un límite a la cantidad de diputados –ciento sesenta, 128 los diputados distritales y 32 electos por lista nacional; prohibición del transfuguismo y limitación a la contratación de medios de comunicación para la propaganda de las organizaciones políticas; empoderamiento del Tribunal Supremo Electoral (TSE) para el control y la fiscalización del financiamiento, entre otras.

Estas condiciones se constituyen en un factor que propicia propuestas de cambios profundos que apunten a mejorar la calidad de la democracia en el país: la premura con que la entonces “Comisión Específica de Asuntos Electorales” presenta el proyecto de iniciativa deja fuera reformas sustanciales y necesarias como el fortalecimiento del TSE, la

facilitación a la incorporación de nuevas organizaciones políticas al sistema político nacional, promulgación de reglas claras el tipo de financiamiento de las organizaciones políticas (en consonancia con las condiciones contextuales) y el acercamiento del elector a su representante; no obstante los avances que en materia electoral y política que se habían logrado en su oportunidad.

La iniciativa del Ejecutivo 5158. En este documento se adiciona el artículo 21 Bis referente al financiamiento público para las actividades ordinarias de las organizaciones políticas; artículo que no estaba integrada en ley anterior y tuvo un amplio debate en el parlamento legislativo nacional. En dicha propuesta presenta una distribución de los recursos con dirección a la capacitación y formación de afiliados, actividades nacionales y funcionamiento de partidos en departamentos y municipios, órganos permanentes, en la búsqueda de fortalecer las organizaciones políticas desde la base y que los afiliados a las mismas se acercaran más a las propuestas ideológicas y de planificación de gobierno de los partidos a los cuales están asociados.

La Comisión Especifica Asuntos Electorales 2016 (CEAE) presenta una propuesta sobre el financiamiento desarrollada en el Artículo 7. Se adiciona un penúltimo párrafo del artículo 21 Bis, con un incremento al presupuesto.

La Comisión de Asunto Electorales 2017 (CAE), en el borrador que presenta, hace una reducción mínima sobre el porcentaje propuesto por la anterior comisión con una diferente distribución; busca que los recursos de la deuda electoral puedan ejecutarse de una forma más certera tanto en lo referente a los beneficios para los afiliados o base de apoyo social, como para las actividades propias de la organización ordinaria.

En los archivos de la Biblioteca Central de la USAC existen otras investigaciones de tesis referentes al tema de estudio que esta se dedica; estas fueron presentadas desde un enfoque jurídico y de análisis, pero no se enfocan de forma específica en el tema del financiamiento y su implicación en el desarrollo y características propias de nuestra democracia.

2.1 ASPECTOS CLAVES DEL FINANCIAMIENTO

La concentración del dinero produce concentración de poder. No se trata del dinero en abstracto, sino de los intereses que representa el dinero. Esos intereses pueden y a menudo logran pesar más que la expresión de la voluntad popular.

El riesgo de que las democracias sirvan sólo a quienes concentran dinero y no al interés general representa una amenaza sobre la construcción permanente de legitimidad.

Cuando en un sistema democrático un gobierno pierde legitimidad, tarde o temprano pierde autoridad. Se debilita su capacidad para actuar y ejercer el poder en el marco del Estado democrático de derecho. A la vez que la autoridad nacida de la convicción mayoritaria de la sociedad se debilita, aumenta la tentación en quienes gobiernan de buscar poder en una fuente distinta que la que emana de la legitimidad social. A partir de allí la construcción democrática comienza a fallar.

La creciente influencia del dinero desnaturaliza los principios básicos democráticos. En efecto, la esencia de la democracia es que los ciudadanos influyan en los gobiernos, ejerciendo libremente su derecho a participar en elecciones, a expresarse en público, a manifestarse en forma pacífica y a realizar otros tipos de actividad política. Pero en cualquier sociedad de mercado, los recursos que cada actor puede aportar a la competencia por la influencia política son desiguales. La igualdad de derechos no es suficiente para mantener la igualdad de influencia política en sociedades económicamente desiguales.

Esta observación es casi tan vieja como la democracia misma. Ya en 1844 Karl Marx definió la dualidad entre reglas universales y recursos desiguales de la siguiente manera: “el Estado anula a su modo las diferencias de nacimiento, de estado social, de cultura y de ocupación al declarar el nacimiento, el estado social, la cultura y la ocupación del hombre como diferencias no políticas; al proclamar a todo miembro del pueblo, sin atender estas diferencias, como copartícipe por igual de la soberanía popular... No obstante, el Estado

deja que la propiedad privada, la cultura y la ocupación actúen a su modo, es decir, como propiedad privada, como cultura y como ocupación, y hagan valer su naturaleza especial.”

La idea de que la igualdad política no es posible sin la igualdad social y económica fue la piedra angular de la democracia social. Jean Jaurès (Jaures 1971) creía que “el triunfo del socialismo no será una ruptura con la Revolución francesa sino la realización de ésta en nuevas condiciones económicas”; mientras que Eduard Bernstein (Bernstein 1961) veía en el socialismo simplemente “la democracia llevada a su conclusión lógica”. Sin embargo, la desigualdad económica y social persiste y su incidencia en la desigualdad política sigue siendo una cuestión candente de la democracia.

Evaluar el impacto de los recursos económicos (a los que me referiré simplemente como “dinero”) en la política democrática y en sus resultados no es una tarea simple por varios motivos:

1. El punto de partida debe ser que este impacto ha sido, hasta cierto punto, inherente al sistema económico capitalista, en el que las decisiones que afectan a la sociedad entera, principalmente aquellas relativas a la inversión y el empleo, son prerrogativa de dueños privados de recursos productivos. El proceso democrático, aun cuando funcione perfectamente, se ve limitado por estas decisiones privadas.

2. La desigualdad socioeconómica puede causar desigualdad política sin gasto de dinero u otro esfuerzo costoso por parte de individuos o grupos ricos si la pobreza o la desigualdad afecta directamente la participación política de grupos de menores ingresos. Excepción hecha de Estados Unidos y, en menor grado, de Francia y Suiza, las tasas de participación electoral no difieren mucho en función de ingresos y educación, sin embargo, Salt (2006) encontró que, entre los países cuyos datos sobre desigualdad están disponibles en los Estudios de Ingresos de Luxemburgo, a mayor desigualdad, menor interés político, menor frecuencia de debates políticos y menor participación electoral de todos los grupos, excepto de los del quintil de mayores ingresos.

Puesto que el ámbito de este trabajo se circunscribe a los efectos de los usos activos de los recursos económicos para influir en la política, no pretendemos ahondar más en este tema, pero es importante tener en mente que la desigualdad económica puede ser suficiente para generar desigualdad política sin que medie acción alguna por parte de grupos acaudalados. De hecho, un problema de identificación, al que nos referimos más adelante, es distinguir el efecto directo de la desigualdad económica de su efecto a través de gastos políticos diferenciales.

3. El impacto del dinero en la política no puede reducirse a la “corrupción”. Ciertamente es que son abundantes los escándalos de corrupción: “maletas llenas de dinero” en la oficina de un Primer Ministro, contratos con el gobierno concedidos a compañías copropiedad de ministros de Estado, funcionarios públicos que abandonan la política por campañas que favorecieron lucro abundante de información privilegiada, partidos políticos con cuentas bancarias en paraísos fiscales, gobiernos municipales que aceptan sobornos de contratistas y un sinnúmero más de actos de corrupción.

Además, tales escándalos no se limitan de ningún modo a países menos desarrollados ni a democracias jóvenes: estos ejemplos los encontramos en Alemania, España, Francia, Italia, Estados Unidos y Bélgica. Sin embargo, reducir el papel político del dinero a casos de “corrupción” es sumamente engañoso. Conceptualizado como “corrupción”, la influencia del dinero es algo anómalo, fuera de lo común. Se nos dice que cuando los grupos de presión sobornan a legisladores o burócratas, se corrompe la democracia.

Luego no hay nada que decir cuando los grupos de interés hacen donativos políticos dentro del marco de la ley. Para existir y participar en elecciones, los partidos políticos necesitan dinero. Puesto que los resultados de las elecciones son importantes para los intereses privados, es comprensible que procuren ofrecer su amistad a partidos e incidir en los resultados de las elecciones. Esta lógica de la contienda política es inexorable.

El hecho de que las mismas acciones sean lícitas en algunos países e ilícitas en otros (por ejemplo, algunas prácticas financieras válidas en Estados Unidos serían consideradas corruptas en otras democracias) es, a fin de cuentas, de importancia secundaria. La influencia del dinero en la política es un rasgo estructural de la democracia en sociedades económicamente desiguales.

4. Es escasa la información sobre los usos del dinero en la política. Hasta cierto punto esta ignorancia se debe a la misma naturaleza del fenómeno: lícita o ilícitamente, el dinero se infiltra en la política por vías oscuras. Una conclusión general derivada de encuestas realizadas en 22 países, por el National Democratic Institute for International Affairs (Bryan y Baer, 2005), es que “poco se sabe acerca del dinero en partidos políticos o en campañas. El financiamiento de los partidos políticos es en extremo poco claro”. En cuanto a América Latina, Zovatto (Zovatto 2003) comenta que “la información sobre las finanzas de los partidos políticos es escasa porque la cultura de la transparencia y la obligación de rendir cuentas al Estado y a la sociedad civil han estado ausentes del escenario político y partidista de la región”. La información sobre donativos a causas políticas sólo está disponible desde hace poco tiempo y en un puñado de países.

5. Aun cuando se tuviera esta información, el impacto causal del dinero en el proceso electoral, en los resultados legislativos y en las decisiones burocráticas y regulatorias es difícil de identificar porque la dirección de la causalidad es a menudo confusa. Las estimaciones sobre estos efectos varían ampliamente en diferentes estudios, quizá debido a sus diferentes diseños metodológicos. Zovatto (2003) lo dice con sencillez: “El dinero sí compra votos (...)” ¿De verdad? ¿El dinero compra votos o los votos generan dinero? Además, de ser así, ¿cómo compra los votos? ¿Acaso la publicidad política cambia las preferencias de los electores? ¿O será acaso que algunos electores son “impresionables”, como lo dicen Grossman y Helpman (Helpman 2001)? O más bien ¿los donativos de campaña financian las actividades de los partidos (desde la configuración del padrón electoral hasta el transporte de electores), traen a sus partidarios a las urnas, inciden sobre la participación, como lo afirman Hansen y Rosenstone (Rosenstone 1996)? ¿De quién

compran los votos: de los indecisos o de los que se abstendrán de votar? ¿A favor de quién: de los que se reeligen o de los nuevos candidatos? El efecto de los gastos de campaña en los resultados electorales es polémico (Stratmann, 2005). Los hechos observados son simples y contundentes: ganan quienes reciben y gastan más dinero. Así se ha observado al menos en Estados Unidos, Brasil (Samuels, 2001), Chile (Morales Quiroga y Piñeiro Rodríguez, 2010), Francia (Palda y Palda, 1998), Japón (Cox y Thais, 2000), Corea del Sur (Shir et al., 2005) y Uruguay (Morales Quiroga y Piñeiro Rodríguez, 2007). Sin embargo, la pregunta causal (¿ganan porque gastan más dinero?) ha recibido respuestas sumamente diversas. Además de la cuestión de la dirección causal, el efecto del gasto se confunde con los efectos de la reelección.

Hay muchas pruebas de que el impacto marginal de los gastos de campaña en los votos es menor para los candidatos que se reeligen como es el caso en Guatemala con los diputados, alcaldes que ya disfrutaban de un alto nivel de apoyo, que para los nuevos candidatos. Sin embargo, se duda de esta observación. De ahí que no sea sorprendente que en un perspicaz resumen de conclusiones, Stratmann (Stratmann 2005) se vea obligado a observar que “los investigadores académicos en su mayor parte tienen problemas para establecer una conexión causal y cuantitativamente importante entre el gasto y los votos [...] Hasta ahora no se ha logrado ningún consenso en cuanto a la eficacia de los gastos de campaña en los votos”.

La primera descarga en estos debates fue hecha por Jacobson (Jacobson 1978), quien encontró que los gastos de campaña no aumentaron los votos para los candidatos a reelección en las elecciones parlamentarias de Estados Unidos. Comenzando con Green y Krasno (Krasno 1988), sin embargo, varios eruditos sostuvieron que los métodos estadísticos usados por Jacobson tenían errores al no considerar la endogeneidad (entendiéndose como cuando hay una correlación entre el parámetro o variable y el término de error.) de los donativos de campaña.

Nótese otra vez que los donativos pueden canalizarse a candidatos cuyas posturas políticas se acercan a las de donantes potenciales, de aquellos que probablemente cambiarán su postura en respuesta a los donativos, o de aquellos que tienen mayores probabilidades de ganar. De ahí se deduce que, para evaluar el efecto causal del dinero, es necesario considerar por qué se hacen donativos a determinados candidatos.

Los estudios en los que se ignora esto, y que además no controlan la “calidad” de los candidatos, son víctimas de la endogeneidad y de los sesgos que representan las variables omitidas. Es particularmente interesante el reciente estudio de Campante (Campante 2007) sobre la relación entre desigualdad de ingresos, donativos de campaña individuales y participación de grupos de diferentes ingresos de estados y condados de Estados Unidos en las elecciones presidenciales de 2000. Campante encontró que cuando la desigualdad es mayor, menos individuos hacen donativos, pero sus donativos son mayores, hasta el punto de que la suma total de donativos aumenta a mayor desigualdad.

Por su parte, la desigualdad reduce la participación de los pobres en relación con la de los ricos. Campante no identifica el efecto causal de los donativos en los resultados de las elecciones, sino sólo los efectos aislados de la desigualdad en los donativos y en las diferencias en la participación, que en conjunto favorecen a los “ricos”. El efecto neto consiste en que si la redistribución de ingresos está en juego en las elecciones, el efecto de la desigualdad no es monotónico (no es consecuente) primero aumenta la redistribución y luego disminuye a medida que aumenta la desigualdad. Ésta es una conclusión importante porque sugiere que las sociedades iguales tienden a hacerse más iguales mientras que las desiguales se tornan más desiguales.

Benabou (Benabou 2000), quien simplemente supuso que el peso político de los individuos aumenta con su ingreso, y llegó a la conclusión de que, según sus condiciones, los países pueden terminar con una alta desigualdad y poca redistribución o con más igualdad y más redistribución. Sin ánimo de prolongar el debate, parece que el dinero es más productivo para los candidatos nuevos que para los que se reeligen, que importa más en contiendas

reñidas y que tiene un efecto significativo en aquellas no tan reñidas (aquellas en las que no hay candidatos a reelección). Sin embargo, estas generalizaciones deben tratarse con precaución porque éste es un tema en el que los diferentes métodos tienden a generar resultados diferentes.

Entonces podríamos decir que los partidos dependen de financistas privados para sus actividades permanentes y de campaña y publicidad, lo que compromete su independencia al ocupar cargos públicos.

Por ello, es importante reflexionar sobre la necesidad de un mayor financiamiento público que, no solo permita a las organizaciones políticas realizar actividades permanentes y ampliar su presencia en departamentos y municipios, sino también les garantice mayor autonomía.

Para determinar clara y precisamente a los partidos políticos que obtienen financiamiento para sus campañas producto de hechos ilícitos. Corresponde verificar al Gobierno de Guatemala, la procedencia del dinero utilizado por los partidos políticos. Conocer la importancia de sancionar a todo aquél que utilice dinero producto de ilegalidades para posteriormente patrocinar a algún partido político.

Por lo que tomando como referencia los países integrados en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), esta entidad internacional realizó un estudio sobre el sistema de financiamiento de la política en los 34 países miembros a los que Chile se sumó en 2010.

Una de las conclusiones del informe señala que de la totalidad de países miembros OCDE sólo Suiza carece de algún tipo de financiamiento público, o sea, proveniente del Estado, a campañas y/o colectividades. El estudio revela, además, que de los 34 países, 15 -entre los que están Reino Unido, Alemania y Japón-, mantienen aportes públicos regulares a los partidos durante el año.

En tanto, países como España, Francia y México entregan dinero permanente a los partidos políticos y, además, hacen aportes extras en tiempos de campaña. Chile, Estados Unidos y Australia sólo mantienen mecanismos de financiamiento en épocas electorales.

El documento aborda los criterios que tienen las naciones para otorgar recursos públicos a campañas. A diferencia de nuestro país, que entrega reembolsos para otorgar fondos públicos a todos los partidos que participan de una elección, en Bélgica, por ejemplo, sólo se entregan a los partidos que tengan representación en el Parlamento.

También, se revelan las sanciones frente al mal uso de dineros en la política, sean éstos públicos o privados. Un 74% de los países establece multas; un 71% llega a penas de prisión y un 47% arriesga perder el financiamiento público. Sólo en un 3% se puede clausurar al partido que comete infracción.

Aportes anónimos el informe de la OCDE concluye que, en los últimos años, los países participantes “han ido regulando cada vez más el financiamiento privado para evitar el riesgo de influencias indebidas y la corrupción”.

Asimismo, el estudio detalla que 17 países de la OCDE prohíben todas las donaciones anónimas a los partidos y que 13 prohíben este tipo de aporte cuando se sobrepasan ciertos límites. Por otra parte, sólo 10 naciones no permiten que se realicen aportes anónimos directos a los candidatos y 14 establecen límites para estas donaciones.

“La regulación del financiamiento privado sigue siendo una cuestión muy compleja y que genera debates sobre la forma de alcanzar los distintos objetivos políticos: la libertad de expresión frente a la protección del interés público”, se lee en el documento.

Límites en el gasto otras cifras reveladas en el documento señalan que el 35% de los países de la OCDE no tiene límite en el gasto electoral, frente a un 47% -donde se encuentra

Chile- que sí establece topes para el gasto en campañas. El 12% de los países restantes establece un límite exclusivo para los candidatos y el 6% pone restricciones sólo a los partidos.

El texto hace conclusiones generales donde se valora la importancia del dinero en la política, pero se agrega que el abuso de éste puede dañar la democracia. Además, llama a los gobiernos a debatir sobre el tema para así promover la igualdad de condiciones entre todos los actores de un país.

El financiamiento público supuso un cambio en la política de aportes que los parlamentarios entregaban a sus respectivas colectividades.

Por otro lado, en países como Chile, Argentina, Colombia, Ecuador y México se aplican límites a los gastos de cada partido con el fin de promover la competencia electoral en igualdad de condiciones. Esta figura no está contemplada en la ley peruana; sin embargo, cuando no existen límites es más probable que los partidos con mayores recursos se vean favorecidos ya que tienen la posibilidad de incrementar los mensajes y sesgar al elector.

2.2 FINANCIAMIENTO EN AMERICA LATINA

Los latinoamericanos vivimos el periodo más prolongado de democracia. Nunca fuimos tantos países viviendo en democracias sin interrupciones autoritarias por tanto tiempo. La amenaza de la regresión autoritaria parece cada vez más lejana.

Sin embargo, vigencia no es fortaleza. La legitimidad de la democracia no se adquiere de una vez y para siempre. Es una construcción permanente que en cualquier momento puede debilitarse; incluso, desaparecer. En todos lados, el dinero es influyente en la política. Pero en nuestra región, más que en ninguna otra, el dinero se concentra en pocas manos. Dos son las razones centrales. Por un lado, nuestra región tiene la distribución de ingresos y riqueza

más desigual del planeta, una de las sorpresas es que países de ingreso mediano bajo, normalmente identificados como pobres (Honduras, Guatemala), tienen prácticamente el mismo nivel de desigualdad que otros de ingresos medio-altos o altos (Chile) según datos emitidos por el coeficiente de Gini. Por otro, en varios de nuestros sistemas presidencialistas, el poder de decisión, sobre todo en lo que se refiere a los recursos públicos, se ha concentrado en el Poder Ejecutivo.

La democratización que se llevó a cabo en la mayoría de los países de América Latina en la década de 1980 puso de manifiesto la centralidad de los partidos políticos como actores clave del proceso político sobre los que recaía gran parte de la responsabilidad por el buen funcionamiento de los nuevos regímenes teniendo como retos la consolidación democrática, la debilidad de los partidos y de los sistemas de partidos fue considerada una de las mayores dificultades que obstaculizaba el rendimiento de los nuevos regímenes.

La importancia de estos actores en el proceso político latinoamericano actual, existía dos funciones de las clásicas que cada partido político han requerido una mayor atención y sobre ellas se han orientado a su vez las mayores críticas a los partidos: la función de representar las demandas sociales y la función de diseñar políticas.

El papel que presentan los partidos en el seno del sistema político y de su personalismo caudillista, y otras características seculares de los partidos políticos latinoamericanos, relativamente asumidas por la bibliografía especializada, han sido su falta de cohesión, de disciplina interna y de homogeneidad programática, su carácter interclasista, su inestabilidad, su tendencia a la fragmentación y su bajo grado de institucionalización.

Es decir, en América Latina en general los partidos políticos se encuentran inmersos en un proceso de fuerte deslegitimación. Por tanto, uno de los desafíos pendientes es interpretar cómo se pueden reedificar democráticamente unas instituciones profundamente deslegitimadas pero que son consideradas la esencia de los sistemas democráticos.

Las elecciones requieren que los candidatos a elección popular tengan medios para financiar sus campañas electorales y operaciones diarias. Dichas campañas, requieren de un elemento de financiamiento político más amplio, se refiere a todos los fondos recaudados y gastados con el fin de promover candidatos, partidos políticos y organizaciones partidistas.

Las características de un sistema de financiamiento de campañas varían considerablemente de un país a otro. En América latina existe por lo general, dos fuentes de financiamiento para los partidos y candidatos: el financiamiento público y el financiamiento privado. Se les pueden aplicar límites a cada uno de estos tipos de financiamiento.

Estos sistemas también pueden dictar las restricciones sobre el gasto, las reglas para la elaboración y divulgación de informes sobre la información financiera de los contendientes, mecanismos que ayudaran a monitorear y supervisar el cumplimiento o incumplimiento de los reglamentos por parte de los contendientes y las maneras de aplicar sanciones a quienes los violen.

Cada país puede adoptar distintos regímenes de financiamiento de campañas basados exclusivamente en financiamiento público, financiamiento privado, o una mezcla de ambos. El sistema de financiamiento de los partidos políticos tiene una relación directa con la calidad de la democracia porque puede contribuir a su desarrollo y consolidación imperio supremo de la ley o, en un sentido contrario, a su debilitamiento, y con ello a la creación de escenarios caóticos.

El equilibrio entre el financiamiento público y el financiamiento privado, bajo un esquema de transparencia y rendición de cuentas, contribuye a la “buena salud” democrática.

La cultura de rendición de cuentas y transparencia aún es un desafío serio en los países de la región. Casas (Casas, 2002) señaló hace un tiempo que en Centroamérica el financiamiento privado representa la mayoría de los recursos empleados en las campañas

electorales. Los donantes centroamericanos no tienen ninguna obligación de informar o publicitar sus contribuciones.

La regulación de la financiación política destaca entre las distintas reformas políticas en América Latina, durante las últimas tres décadas. El tema ha cobrado mayor importancia ante fenómenos propios de la democracia y problemáticas vinculadas al crimen organizado. Las reglas de financiación afectan la consolidación, estabilidad e institucionalización del sistema de partidos (Casas y Zovatto 2010; Gutiérrez y Zovatto 2011; Ferreira Rubio 2004). La escalada del crimen transnacional en actividades como el narcotráfico, u otras redes ilícitas, impacta, entre otras esferas, en la institucionalidad de los Estados al financiar actividades diversas actividades políticas y derivan en impunidad.

La financiación política se distingue entre el público, cuando proviene del Estado; el privado, cuando proviene de personas particulares o entidades privadas, y mixto, cuando existen ambas vías de financiación.

El denominador común entre los países de la región es el modelo de financiación mixto. Respecto a la financiación pública, se observa su incorporación temprana en Uruguay (1928), Costa Rica (1949) y en Argentina (1957).

El resto de países se sumó a esta modalidad en tres períodos: durante la década de 1970 en Venezuela, México, Ecuador y Nicaragua; durante la década de 1980 en Honduras, El Salvador, Colombia, Guatemala y Chile; y en la década de 1990 en Paraguay, Perú, Brasil, Panamá, Bolivia y República Dominicana. Actualmente, únicamente Bolivia y Venezuela carecen de cualquier forma de financiación pública, tras las reformas de 2009 y 1999, respectivamente.

La financiación pública puede adquirir dos vías: directa, cuando se entrega dinero a los partidos, o indirecta, cuando se brindan facilidades distintas al dinero como exenciones fiscales, espacios en medios de comunicación, uso de edificios públicos, entre otras (Gutiérrez y Zovatto 2011). En la región se observa que la mayoría de los países, al reformar su esquema de financiación pública original, introdujeron instrumentos de

financiación pública indirecta. Los primeros en adoptar este esquema de financiación fueron Uruguay (1928), Costa Rica (1956) y Argentina (1961).

Posteriormente, durante la década de 1970, se adhirieron Brasil, Venezuela, Nicaragua, México y Ecuador. Finalmente, durante la década de 1980 y hasta la década de 2000, todos los países de la región siguieron esta dirección. Por su parte, los últimos países en incorporar el sistema de financiación pública directa fueron Perú y Chile, en el año 2003.

La regulación de la financiación pública directa comprende criterios de distribución, barreras de entrada, porcentajes condicionados y períodos y momentos de entrega, entre otros componentes. En primer lugar, en cuanto al criterio de cuánto dinero distribuir a cada partido, se registra una preferencia por hacerlo de acuerdo a la fuerza electoral. En otros países se combinaron criterios de equidad y de fuerza electoral en el reparto de fondos públicos: equidad y fuerza electoral. Estos países son Argentina, Brasil, México, Ecuador, Colombia, Panamá, Perú y República Dominicana. En segundo lugar, respecto de las barreras para acceder al financiamiento público directo, se identifica principalmente la incorporación de umbrales de votación y/o de representación en escaños (en términos porcentuales), o una combinación de ambos. En el año 1996, Nicaragua fue el primero en marcar la pauta en esta lógica, seguido por Guatemala, Uruguay, Argentina, Ecuador, Perú, Colombia, Paraguay y Costa Rica.

En tercer lugar, en Argentina, Colombia, México y Panamá se establece el condicionamiento del financiamiento público. Esta variante consiste en sujetar el financiamiento público a porcentajes que deben ser destinados a actividades específicas, como potenciar la participación política de grupos excluidos o robustecer la formación política de los cuadros de los partidos políticos. En cuarto lugar, los tiempos de entrega pueden ser en períodos o electorales o no electorales (ordinarios). Algunos países financian a los partidos únicamente en períodos electorales antes y después de las elecciones, ya que la financiación cumple con una función de nivelación de oportunidades (Gutiérrez y

Zovatto 2011) que se anularía si no se brindara el financiamiento de forma anticipada para su uso en la campaña electoral.

En otros sistemas, se financia la actividad política de forma permanente, al sostener gastos ordinarios de operación y mantenimiento, como ocurre desde las últimas dos décadas en México, Colombia, Panamá, República Dominicana, Ecuador, Nicaragua, Argentina, Paraguay, Guatemala, Costa Rica y Perú.

La financiación privada se permite en la totalidad de países de América Latina, pero se encuentra sujeto a ciertas regulaciones. Dichas regulaciones pueden dividirse en tres grupos (Ferreira Rubio 2004): la calidad del aportante (contratistas, sindicatos y personas extranjeras), la calidad de las donaciones (públicas y anónimas) y el monto de los aportes (individuales y totales). Respecto al primer grupo, la calidad del aportante, la mayoría de países introducen reformas en momentos distintos tendientes a evitar las donaciones por parte de contratistas del Estado, instituciones o empresas públicas o con participación gubernamental, personas jurídicas, gremiales, sindicatos, instituciones religiosas o entidades extranjeras. Una primera fase de estas reformas se observa en la década de 1990, particularmente en México, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela, Bolivia, Brasil y Ecuador. En una dirección similar aparece una segunda ola de reformas en la primera década del siglo XXI en Argentina, Chile, Honduras y Uruguay y una tercera etapa en la segunda década en Colombia, Paraguay y El Salvador.

En cuanto al segundo grupo, la calidad de las donaciones, los aportes anónimos se encuentran prohibidos en varios de los países de la región desde la primera fase de reformas sobre la calidad del contratante. Ecuador (2008) es el único país que prohibió donaciones anónimas durante la segunda ola de reformas. Los países en donde no se prohíben los aportes anónimos son Chile, Perú, República Dominicana y Venezuela. En Nicaragua y Paraguay se permiten en ciertas condiciones, como ocurre con las colectas (recolección de contribuciones individuales durante actos partidistas). En el tercer grupo, los límites a los montos donados o al financiamiento privado total, lejos de registrarse una tendencia

generalizada, se observan regulaciones distintas en cada país. En cuanto a los límites a los aportes individuales y, en comparación a las prohibiciones de donaciones privadas, existen menos regulaciones respecto al límite de las mismas. Durante la década de 1990, se establecieron límites a donaciones individuales en México, Colombia, Panamá, y Brasil.

A diferencia del primer grupo (calidad del aportante), la mayoría de las reformas en esta última categoría, y específicamente respecto a límites a los aportes por donante, ocurrieron en el siglo XXI. Los parámetros comprenden desde salarios o unidades establecidas hasta porcentajes de presupuestos o gastos de campaña. Los límites a la financiación privada total también se encuentran en menos casos en comparación a las regulaciones anteriores; específicamente en Argentina, Colombia y México. Asimismo, las tendencias mencionadas demuestran cierto grado de gradualidad en la regulación del financiamiento privado. Mientras las restricciones mínimas referidas a las prohibiciones de donantes o de aportes anónimos ocurren en la mayoría de los países a finales del siglo XX, las limitaciones más rigurosas, como el establecimiento de límites máximos a aportes individuales o al total de la financiación privada recibido, aparecen en menor volumen y en la primera década del siglo XXI en su mayoría.

Finalmente, cabe destacar los instrumentos de rendición de cuentas. En las últimas décadas, la legislación en materia de transparencia de la financiación de las campañas electorales avanzó en diversas etapas (Ferreira 2008): la exigencia de rendir cuentas a organismos de control, una regulación más detallada de la forma y contenido de dichas rendiciones y el establecimiento de mecanismos de difusión y divulgación de la información presentada por los partidos. La situación en la región presenta un panorama diverso. El Salvador es el único país que no exige una mínima rendición de cuentas. Antes de 2004, Uruguay estaba en la misma situación, mientras en otros países se exige rendición pero sin hacerse de forma pública, como ocurre en Nicaragua, Venezuela, República Dominicana, Guatemala y Honduras. En Argentina y Costa Rica la rendición ocurre antes de las elecciones para que los electores cuenten con mayor información al ejercer su derecho al sufragio.

Asimismo, resulta importante subrayar el rol de las nuevas tecnologías para el acceso a la información financiera de los partidos políticos como garantía de transparencia. En Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México se obliga a que los partidos divulguen la información en sus páginas web. En cuanto a las sanciones, se personaliza la responsabilidad en figuras institucionales como el tesorero, el responsable de campaña o el agente financiero, entre otras, para generar incentivos de cumplimiento (Ferreira 2008).

En Guatemala el financiamiento es de naturaleza pública debido a que en diversas naciones, incluyendo a Guatemala, es el estado el que de forma directa, financia a los partidos políticos en proporción a la cuota electoral recibida en los comicios electorales, o en forma indirecta, mediante la concesión de espacios en los medios públicos de comunicación, la exoneración de impuestos y las franquicias telegráficas y postales.

Al mismo tiempo, la Ley Electoral y de Partidos Políticos determina que el estado debe asignar a los partidos políticos cierta cantidad de dinero, en concepto de financiamiento público. Por ello el estado, al asignar el financiamiento a los partidos políticos deberá velar porque estos puedan cumplir a cabalidad las funciones asignadas. Ante esta situación, el financiamiento público se hace necesario y evidente. Sin embargo, los cuadros altos de los partidos políticos se burocratizan, se vuelven más rígidos y se alejan de sus partidarios y simpatizantes. Esta actitud trae como consecuencia el surgimiento desmedido de agrupaciones políticas sin base sociológica ni fundamento ideológico.

En relación entre calidad de democracia con financiamiento público aunque ya hemos hablado no es causal sin embargo no podemos inferir que en países con democracias estables, independientemente como hay llegado allí en desarrollo histórico, en la que la transparencia del financiamiento político es un factor crítico para la relación de confianza entre los ciudadanos y las elites políticas. Ya que si el sistema de financiamiento político son la transparencia efectiva y la orientación a los principios democráticos del financiamiento. Pudieron iniciar e impulsar un proceso de aprendizaje, en su momento

encontrando la viabilidad de establecer el financiamiento público para que se establezca la obligatoriedad que los partidos políticos y candidatos no se vean en la necesidad de recibir contribuciones privadas tanto para su funcionamiento como para sus campañas.

Justificaremos que el financiamiento público es una opción para el aumento de la calidad democracia en Guatemala ya que las reformas a los sistemas de controles de fiscalización son importantes en este punto que consiste en la eliminación de los ingresos privados y que reciben sanciones necesarias los partidos políticos que reciban contribuciones adherentes por prebendas.

Se constata igualmente una tendencia clara en pro del establecimiento de topes a los gastos y al acortamiento de las campañas, con resultados disímiles en los diferentes países. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos destinados al fortalecimiento de los partidos políticos mediante el apoyo a actividades de investigación y capacitación.

2.3 FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El estado de Guatemala reconoce a los partidos políticos como instituciones de derecho público, reconocidos por la Constitución Política de la República de Guatemala, garantizando su libre formación y funcionamiento, con las limitaciones que señala únicamente la Constitución y la ley.

LEPP determina que el estado debe asignar a los partidos políticos cierta cantidad de dinero, en concepto de financiamiento público. Con esto el estado, al asignar el financiamiento a los partidos políticos deberá velar porque estos puedan cumplir a cabalidad las funciones asignadas. Ante esta situación, el financiamiento público se hace necesario y evidente. Sin embargo, los cuadros altos de los partidos políticos se burocratizan, y se vuelven más rígidos y se alejan de sus partidarios y simpatizantes.

Esta actitud trae como consecuencia el surgimiento desmedido de agrupaciones políticas sin base sociológica ni fundamento ideológico. (El financiamiento de los partidos políticos, 2011)

Debido a que los partidos son los representantes de la población en un estado constitucional de derecho, es a través de un proceso electoral que los partidos llegan al poder. Es allí que el desencanto generalizado sobre el gobierno de turno, sea quien sea, reciba la percepción de ser un buen o mal gobierno, dependiendo del clima económico, de seguridad o de gobernabilidad.

Existen factores estructurales como la deteriorada economía guatemalteca y el poco desarrollo general en comparación con los demás países del área, tanto por datos estadísticos como por la percepción social, que han provocado en la sociedad una visible desconfianza en los partidos políticos, teniendo como consecuencia que cada vez menos personas se involucren en proyectos políticos serios, y esto debilite el sistema de partidos, y así se provoque mayor desconfianza entre gobernantes y gobernados y se atente en contra de la libertad y la participación política.

En los últimos años han surgido una gran cantidad de agrupaciones políticas, carentes de ideologías y bases sociales que los hagan representativos de la sociedad, lo que provoca más un efecto de dispersión en la sociedad, generando una arena política sumamente debilitada.

No está por demás decir que aquellos partidos que han logrado ocupar posiciones políticas a raíz de las diversas elecciones, confirman el sentir en la población civil, de que los partidos son entidades nocivas para el desarrollo del país y que sus integrantes son personas sin principios, carentes de ideologías y cazadores de posiciones públicas que los hagan recuperar la “inversión” que hicieran dentro del partido político durante la campaña electoral.

Fernando Castillo Flores, citado por Jorge Mario García Laguardia en su documento Dinero y Política, dijo acerca de los partidos políticos “cadáveres insepultos de nuestras democracias”. (Laguardia, 2015)

Sin embargo, el financiamiento no es el único motivo de desafección de los guatemaltecos a los partidos políticos. En algunos países de Europa, la desafección hacia ellos se hace sentir, pues “los partidos son vistos como predominantemente interesados en sí mismos, riñendo eternamente en vez de esforzarse por conseguir el bien común, incapaces de idear políticas consistentes y propensos a la corrupción.

Los partidos políticos en Guatemala tienen tres fuentes de financiamiento: pública, privada y mixta, caracterizada ésta última, en que los partidos políticos gozan tanto del financiamiento público como del financiamiento privado. Sin embargo, no se puede negar, aún sin contar con datos exactos por el hermetismo que guardan los mismos candidatos y partidos políticos, que el financiamiento privado es el factor determinante en una campaña exitosa.

Así lo considera también Jordi Matas Dalmases, cuando afirma que “Actualmente, un partido político sin medios económicos o con medios muy escasos está condenado al fracaso electoral y, por consiguiente, “condenado a la condición de partido testimonial”. (Dalmases, 2010)

En los últimos procesos electorales, se ha logrado observar y detectar con mayor certeza el involucramiento de las esferas tradicionales de poder económico con las agrupaciones políticas, con el objetivo de obtener una posición de juego privilegiada dentro de la administración pública, y no por servicio a la patria en forma abnegada y altruista, sino buscando recuperar el dinero financiado a través de concesiones políticas.

La relación entre los empresarios y los políticos cada vez es más común y estrecha, y en muchas ocasiones, los empresarios, dueños de fuerte capital, se han hecho necesarios para las aspiraciones políticas de muchos políticos inescrupulosos, lo que conlleva una posibilidad de resultados políticos inmediatos para éstos y una inversión a mediano plazo para aquellos.

Entonces es necesario el control al financiamiento privado, necesario para curar un poco el deteriorado sistema de partidos en democracias constitucionales, suscita un acalorado frente de discusión en las esferas políticas. En Guatemala, el constante aplazamiento de reformas a leyes, sea de carácter ordinario, o más aún, con carácter de ley constitucional, reflejan en forma general, la intención de los partidos políticos y de sus dirigentes de poner sobre el escabroso tema del financiamiento y su fiscalización, un manto que cubra las deficiencias del actual sistema que permita continuar con prácticas malintencionadas y politiqueras en un desmedido afán por alcanzar espacios significativos de poder público y económico.

Por lo que debe tomar en cuenta que los donantes privados no lo son únicamente con una agrupación política, sino con varias, de acuerdo a las encuestas, quienes determinan que o cuales partidos tienen mayores probabilidades de ganar y así, agenciarse de futuras concesiones de bienes o servicios estatales en concepto de retribución a la contribución desembolsada durante la contienda electoral.

2.4 Normativas para el Financiamiento en la Ley Electoral y de Partidos Políticos

En mayo de 2004 cobraron vigencia diversas reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP). De las cuales destacaron las concernientes a dotar de competencia específica al Tribunal Supremo Electoral para controlar y fiscalizar el origen y destino de los fondos privados de las organizaciones políticas.

Guatemala fue el último país centroamericano en aprobar una normativa que permitiera establecer ese tipo de supervisión. A la vez, la misma superó el antiguo debate concerniente a si la competencia específica de tal supervisión debía ser confiada a la Contraloría General de Cuentas.

El Congreso de la República, el Tribunal Supremo Electoral y el Presidente de la República efectuaron una justa interpretación de los artículos 223 y 17 transitorio de la Constitución Política para concretar el tema, en el sentido de lo sugerido oportunamente en el Acuerdo de Paz relativo a Reformas constitucionales y régimen electoral.

La reforma encontró una autoridad electoral que no estaba preparada para asumir con propiedad las nuevas atribuciones que se le asignaban; esto fue evidente en particular en el tema del control y fiscalización del financiamiento partidario. Adicionalmente, el que no se haya establecido un conveniente período de *vacatio legis* (tiempo vacacional), para que todos los involucrados tomaran debido conocimiento de su contenido y en consecuencia adoptaran las previsiones necesarias para su correcto cumplimiento, no contribuyó a su efectiva aplicación desde un inicio.

La falta de una apropiada planificación dio como resultado que el conjunto normativo prácticamente se aplicara hasta el año electoral, al inicio del cual se aprobaron, en forma apresurada, varios reglamentos. Se trata de explicar los alcances y efectos que la nueva normativa electoral ha tenido en el régimen de partidos en Guatemala, y sobre todo el escenario sobre el cual la misma debió haberse aplicado.

Identificando aspectos sobre los cuales la labor de las autoridades electorales y de los partidos debe ser mayor; la reforma electoral tiene, dentro de sus aspectos novedosos, el mérito de haber permitido la creación de mecanismos de fiscalización cruzados con el objeto de establecer un esquema mínimo de prevención de las contravenciones electorales en materia de financiamiento. Las elecciones efectuadas en el año 2007 han sido de las más caras en la historia de Guatemala; en tal virtud, se debe ser exigente para establecer

lineamientos claros y precisos que permitan, de aquí en adelante, adoptar mecanismos eficientes de control y fiscalización del monto, origen y destino del dinero que los partidos emplean para el financiamiento de sus actividades permanentes y campañas electorales.

2.5 FINANCIAMIENTO ELECTORAL GUATEMALTECO

Antes de entrar en vigencia la Constitución Política vigente, el uso y abuso de los recursos del Estado era cada vez más fuerte; a transcurridos 30 años de vida democrática en Guatemala, el sistema de partidos políticos es todavía frágil.

Los partidos no han logrado generar vínculos con sus afiliados y son los primeros en incumplir la LEPP. Tampoco son considerados instituciones “fuertes”. El sistema de partidos se caracteriza por una alta fragmentación, volatilidad y desproporcionalidad (Brolo, 2013).

La fragmentación se refiere al número de partidos legalmente inscritos y su configuración: en Guatemala se calcula un número efectivo de partidos de 5.5 —el promedio mundial es 4.5—. Se dice que el sistema de partidos guatemalteco tiene una fragmentación alta. A su vez, Laakso y Taagepera formularon el índice que mide el número efectivo de partidos, que se construye tomando como referencia tanto los votos obtenidos como las bancas alcanzadas por cada partido. (Brolo 2013)

Una siguiente característica del sistema de partidos del país es su desproporcionalidad, es decir, la diferencia entre la proporción de votos y la proporción de escaños que obtiene un partido político. Guatemala tiene un índice de desproporcionalidad de 10, que es superior a la media de América Latina, por lo que se infiere que las preferencias de los votantes no están reflejadas adecuadamente en la asignación de diputaciones (Brolo, 2013).

Lo anterior deriva en un sistema de partidos políticos ilegítimo e inestable, que afecta significativamente al sistema democrático. Los partidos son también centralizados,

exclusivos y poco institucionalizados (Lemus, 2012), ya que predominan las decisiones que toman los miembros del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) en la inscripción de las filiales locales y en la postulación de candidatos. Estas organizaciones no desarrollan su presencia territorial (20.5 % promedio de la organización posible) y se organizan bajo el modelo de partidos franquicia, reproduciendo un sistema de partidos políticos con enfoque únicamente electoral.

La debilidad de los partidos radica también en la permisividad respecto a las decisiones que imponen los dirigentes, la personalización de las campañas en época electoral y la relación con los votantes, así como la ausencia de programas partidarios de largo plazo; lo que tiene como efecto el creciente desgaste de la credibilidad de las organizaciones políticas y sus miembros.

Esto hizo que los constituyentes y los legisladores, al abordar la problemática del financiamiento político partidario, propiciaran la igualdad de oportunidades, prohibiendo el empleo, por parte del gobierno de turno ya que normalmente quienes están a cargo en ese momento proporcionan fondos extras del estado para sus simpatizantes otorgando empleos o algún tipo de actividades que proporcionen simpatía como bien denominado campaña electoral (anticipada).

En entonces se establece que los partidos políticos gozarán de financiamiento público. Decisión, cuestionada por algunos y aplaudida por otros. Paralelamente se dispuso que el Tribunal Supremo Electoral (TSE) fiscalizara el uso de tales fondos públicos.

LEPP que también tienen rango de la ley constitucional. Estableció un financiamiento de dos quetzales (Q2.00) por voto emitido a favor de tales organizaciones en las elecciones generales y pagaderos en cuatro cuotas anuales (en ese momento el período presidencial y legislativo era de cinco años). Para el efecto, se estableció un umbral del cuatro por ciento (4%) de votos válidos para gozar del mismo.

La LEPP omitió referirse al financiamiento privado de las organizaciones políticas, dejándolo libre de toda fiscalización y control, así como el uso de otros recursos públicos en épocas no electorales, aparentemente restringido por ciertas disposiciones constitucionales, generalmente burladas por el partido gobernante tanto en el ámbito nacional como municipal.

Como resultado de este vacío. Se discutió si correspondía al TSE o la Contraloría General de Cuentas de la Nación el control de los aportes privados que hubieren recibido las organizaciones políticas.

El tema del financiamiento rompió consensos que se habrían logrado en 1998 y en 2001. Finalmente, en 2004 y 2006, el texto de LEPP contenía únicamente medidas distributivas, tendentes a fortalecer la competencia política en la forma de subsidios directos –deuda política a razón de Q1.00 por voto– e indirectos –derechos para hacer propaganda en los medios del Estado, para colocarla en espacios públicos, y para realizar actividades en instalaciones estatales–. Por lo que se logró introducir un primer conjunto de reformas a ley electoral, incluyéndose lo relativo al financiamiento estatal y al control del financiamiento privado.

La regulación del financiamiento de los partidos políticos vigente en Guatemala durante el proceso electoral de 2015 es relativamente de reciente creación. Privilegia las medidas regulatorias, y cuenta con medidas distributivas sumamente limitadas. A partir de las reformas de 2004 y 2006, se introducen medidas regulatorias, tendentes tanto a la reducción de los conflictos de interés entre financistas, partidos y candidatos, como a la regulación de la competencia política.

Este conjunto de medidas incluye el establecimiento de un límite a los gastos de propaganda electoral por partido, un límite a las contribuciones individuales, y una función fiscalizadora del TSE a través de la entrega periódica de informes de financiamiento y gasto por parte de los partidos políticos.

Las regulaciones de la LEPP están desarrolladas en dos reglamentos emitidos mediante acuerdos del TSE; por un lado, el Reglamento a la LEPP, Acuerdo 18-2007, frecuentemente llamado reglamento general, y el Reglamento de control, fiscalización del financiamiento público y privado de las actividades permanentes y de campaña electoral de las organizaciones políticas, acuerdo 19-2007 comúnmente llamado reglamento de financiamiento.

Este reglamento general de la LEPP establece un límite temporal a la realización de propaganda electoral, misma que únicamente puede realizarse a partir de la fecha de convocatoria a elecciones. Con esta medida se complementa con la sanción consistente en que, si un partido realiza propaganda antes de la fecha establecida, los gastos en los que incurra deben deducirse del límite de gastos permitido para ese partido, medida contenida en el reglamento de financiamiento. Finalmente, el Código Penal de Guatemala, decreto 17-73 del Congreso de la República, contiene en su Capítulo VI, Artículo 407, los delitos eleccionarios, entre los cuales se incluyen impedir al TSE realizar su función de control y fiscalización; otorgar aportes mayores a lo establecido en la ley; aceptar dichas contribuciones; aceptar contribuciones de estados extranjeros; recibirlas sin canalizarlas a través de los partidos políticos; y recibir financiamiento de origen ilícito (Decreto 17-73, artículo 497).

Los delitos eleccionarios fueron introducidos en el año 2010, la eficacia del régimen de financiamiento partidario ha sido frecuentemente cuestionada. Balsells y Gramajo (2008) señalan que en el proceso electoral de 2007, el TSE no fue capaz de impedir la realización de propaganda antes de la convocatoria a elecciones, incapacidad que atribuyen a la debilidad institucional de dicho órgano; este fenómeno se repitió en el proceso electoral de 2011. También en 2011, al menos tres organizaciones políticas –PP, UNE-GANA y Lider– sobrepasaron el límite de gastos de campaña, y los reportes de financiamiento y gasto entregados por la mayoría de partidos al TSE no fueron congruentes con el gasto realizado (Acción Ciudadana, 2012). Aún con la existencia de sanciones penales vigentes en el proceso de 2011, no se registraron denuncias en las instituciones correspondientes, que

estuvieran relacionadas con los delitos eleccionarios establecidos en el Código Penal (Novales, 2014).

Sin embargo la normativa aun para establecer controles que aún no están suficientemente bien desarrollados teniendo como resultados que los partidos políticos aún pueden efectuar sus gastos de campaña sin controles que puedan ser detectados. Después de casi 20 años de emitida la LEPP y sus sucesivas reformas se pudo introducir aspectos de reforma sustantiva, algunos de los cuales aún adolecen de técnica y congruencia.

Nótese que la Corte de Constitucionalidad (CC) exhortó al Congreso para que reforme el segundo párrafo del artículo 407 N del Código Penal, que establece el delito de financiamiento electoral ilícito. El objetivo de las reformas es que los diputados establezcan castigos para casos de financiamiento electoral anónimo y no registrado, diferentes de los castigos ya establecidos para el financiamiento electoral ilícito cuando los fondos provienen de actividades criminales -tipificado en el 1er párrafo-.

Acción que tomaron los legisladores a favor para su cambio motivo por lo que generó una gran polémica en su momento sobre el actuar de estos motivo que provoco que fuera denunciado por querer cambiar el código penal que nos lleve a una mejor fiscalización dado que se está tratando de penalizar y que atreves de esta penalización los partidos cambien el sentido de los controles que actualmente tiene los partidos en su fiscalización y poder así tener los mejores controles fiscalizadores para evitar el mal uso de los ingresos.

CAPÍTULO III

ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL

PROBLEMÁTICA DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN CAMPAÑAS ELECTORALES

3.1 CAMPAÑA ELECTORAL 2011:

La medición de los gastos realizados por los partidos políticos durante la campaña electoral tuvo como objetivo fiscalizar a los partidos en su obligación de cumplir con las leyes electorales, además de evaluar el papel del Tribunal Supremo Electoral y de las herramientas con que cuenta, para garantizar un proceso transparente y equitativo, en el cual las organizaciones políticas pudieran competir en equidad, promoviendo perfiles idóneos y propuestas de política pública, por encima de su capacidad para capitalizarse y hacer inversión en propaganda.

El Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP) de ASIES dio seguimiento a todo el proceso político-electoral del 2011, el cual, aunque resultó exitoso en términos de participación ciudadana, transparencia y confiabilidad en los resultados, puso de manifiesto debilidades del sistema político que urge corregir para el fortalecimiento y profundización de la democracia.

Entre las disposiciones legales que se debían cumplir se estipulaba el límite directo sobre los gastos en campaña (conocido como techo de gastos de campaña), y como límite indirecto, el respeto al tiempo de duración de la campaña electoral -período que inició el 2 de mayo y concluyó el 6 de noviembre de 2011.

Por séptima ocasión desde la transición a la democracia, los guatemaltecos acudieron a las urnas el 11 de septiembre del 2011 y eligieron a sus autoridades para el período 2012-2016. El proceso fue exitoso en términos de legitimidad y confianza en los resultados, y de participación ciudadana: 69.34% de los 7 340 841 ciudadanos empadronados votaron en la primera vuelta, y 60.83% lo hizo en la segunda vuelta de la elección presidencial, efectuada el 6 de noviembre del 2011.

Sin embargo, el proceso electoral puso de manifiesto debilidades del sistema de partidos políticos y de la autoridad electoral, que no cuenta con herramientas legales para controlar efectivamente a las organizaciones políticas.

La campaña electoral comenzó con anticipación, sin que el Tribunal Supremo Electoral dispusiera de herramientas fuertes que le permitieran frenarla, ni controlar el gasto proselitista, cada vez más elevado. Los partidos, en tanto, argumentaban no tener clara la diferencia entre proselitismo y propaganda electoral y apelaban las sanciones emitidas por la autoridad electoral.

Asimismo, los partidos se resistieron a transparentar el origen de los fondos utilizados para la campaña. Dicho financiamiento depende principalmente de contribuciones privadas, los cuales comprometen a las organizaciones políticas y a los candidatos al “pago de facturas”, que limitan su independencia al asumir cargos públicos, o corren el riesgo de que el crimen organizado se infiltre en el Estado, al financiar las actividades de campaña con fondos ilícitos.

Asimismo, se pudo evaluar las regulaciones que atienden la inversión en los medios de comunicación, disposiciones que siguen el principio de garantizar cierta equidad en la inversión realizada por los partidos políticos. Además de la equidad, la legislación busca atenuar los disparadores de gasto en campaña, identificados por la teoría en la compra de espacios de propaganda en televisión, y en la duración de las campañas electorales.

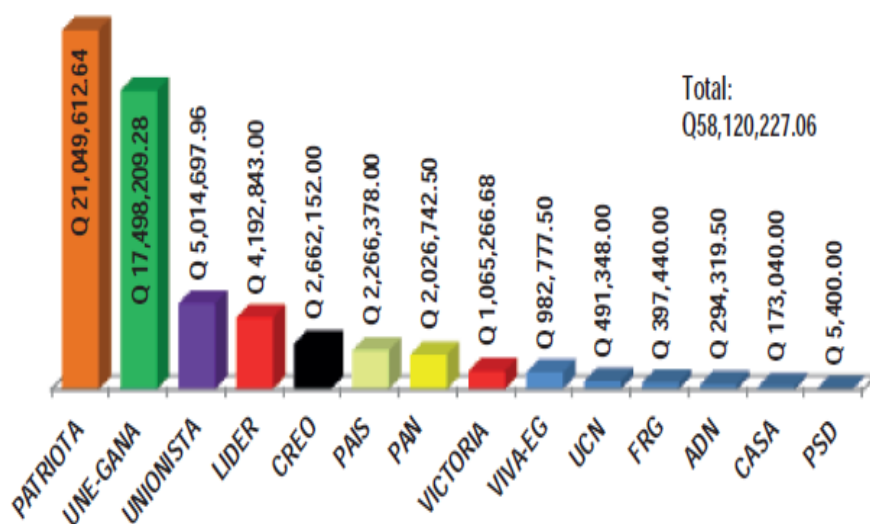
El proceso electoral 2011 puso sobre la mesa la innegable necesidad de reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos, a fin de fortalecer el marco que rige a los sistemas electorales y de partidos políticos guatemaltecos.

De igual manera, el TSE necesita fortalecer su carácter supremo como fiscalizador del proceso electoral, con herramientas que le permitan sancionar efectivamente a los partidos que incumplan la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) y controlar el origen y uso del financiamiento privado. Por otra parte, es importante considerar un aumento al financiamiento público, a fin de que los partidos puedan desarrollar actividades permanentes y depender menos de los aportes privados y de los compromisos que estos implican.

El sistema electoral, en tanto, requiere ser revisado desde la óptica de la efectividad que tiene para generar una representación territorialmente equitativa y que cualifique las capacidades de la ciudadanía para ejercer sus derechos políticos.

Finalmente, la medición del gasto permite leer otras características que marcaron el proceso, como el tipo de estrategias de los partidos en medios, o la inversión de los partidos por período; así como lanzar líneas de análisis que permiten evaluar la influencia que tuvieron los gastos realizados en campaña en los resultados electorales obtenidos por los partidos. Los datos y resultados cuantificados serán expuestos en el siguiente orden: primero, se expondrán los gastos realizados por los partidos políticos antes de la convocatoria oficial de campaña –precampaña-; dando paso a los gastos que los partidos.

Esta gráfica muestra los gastos de los partidos políticos en medios de comunicación durante la precampaña Del 1 de octubre de 2010 al 1 de mayo de 2011.



Fuente: Acción Ciudadana.

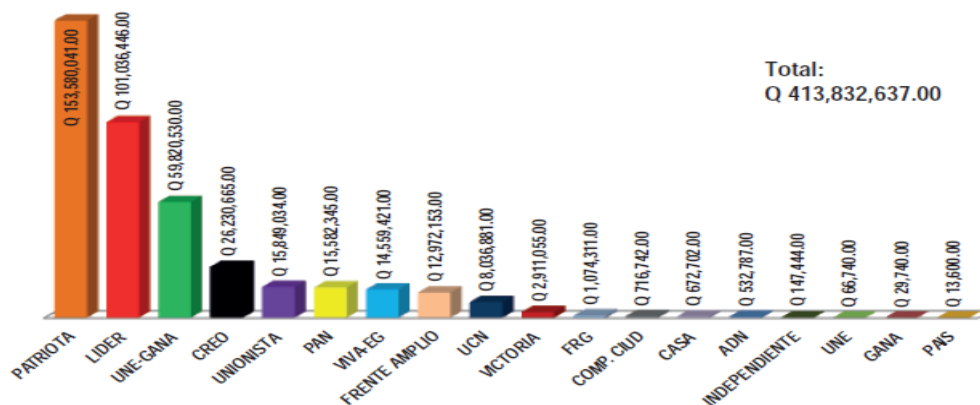
El monitoreo realizado permitió comprobar que nuevamente los partidos realizaron propaganda a través de los medios de comunicación, gastando cantidades considerables antes de iniciada la campaña. Fueron el Partido Patriota (PP) y la coalición formada por la Unidad Nacional de la Esperanza y la Gran Alianza Nacional (UNE-GANA) los que erogaron la mayor cantidad de recursos, gastando Q21 millones el PP y Q17.4 millones la coalición UNE-GANA.68 Ambos partidos concentraron el 66% de los gastos erogados antes de la convocatoria oficial a campaña electoral, y 13 partidos más hicieron gastos en precampaña, acumulando el 34% restante de estos gastos. El gasto en propaganda realizada antes de la convocatoria oficial de campaña fue detectado por el TSE, que trató de activar las herramientas que le otorga la ley, amonestando y sancionando a las organizaciones políticas que desatendieron lo dispuesto en la norma.

En total el TSE emitió más de 120 amonestaciones y más de 350 multas. Sin embargo, muchas de las organizaciones políticas impugnaron estas multas ante la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad, por medio de la figura legal del amparo, aduciendo que la ley no es clara en prohibir la propaganda política, con lo que lograron retrasar el pago de las multas impuestas. En respuesta el TSE definió la propaganda mediante un decreto, aduciendo que correspondía a toda la actividad realizada por las organizaciones políticas para promover candidatos y planes políticos, situación en la que incurrieron las organizaciones sancionadas.

A diferencia de la propaganda, el TSE explicó que el proselitismo se refería al derecho de los partidos a dar a conocer su nombre, emblema y principios con fines de afiliar personas a su organización (criterio bajo el cual se amparaban las organizaciones para publicitar a sus candidatos). Sin embargo, los amparos impidieron que el TSE hiciera valer su autoridad de forma contundente, lo que evidenció, antes de iniciada la campaña, que la legislación nacional no permitía a la autoridad electoral hacer cumplir sus disposiciones de forma pronta y efectiva.

El monitoreo de precampaña permitió evidenciar entonces, que 14 organizaciones violaron el límite informal del tiempo oficial de duración de la campaña política, y que dos partidos iniciaron con una considerable ventaja respecto a su competencia, inequidad que prevaleció durante todo el proceso electoral.

Gráfica Gasto de los partidos políticos en medios de comunicación en campaña.



Fuente: Acción Ciudadana.

En total, los partidos políticos habrían invertido Q 413,832,637.00 millones en medios de comunicación durante la campaña electoral de 2011. Este gasto supera por aproximadamente Q129 millones lo gastado en la campaña electoral de 2007 en el mismo período, con lo que se concluye que la campaña electoral recién culminada es en la cual se ha gastado más en propaganda a través de los medios de comunicación. La gráfica permite observar que el partido que más recursos invirtió durante la campaña electoral de 2011 fue el PP con un total de Q153,580,041. A este le siguió el partido Libertad Democrática Renovada (LIDER), que gastó un total de Q101,036,446; y en una tercera posición se ubicó la coalición de partidos UNE-GANA, con un gasto total de Q59,820,530.

Los gastos que realizan los partidos políticos en la campaña electoral no se limitan a la compra de espacios en medios de comunicación, pues también se realizan gastos operativos en rubros como giras, mítines, planillas, souvenirs (artículos promocionales) y transporte para votantes, entre otros. Para tener un estimado de los gastos totales de campaña, y de la misma forma en que se realizó la estimación de los gastos totales en el monitoreo hecho por Acción Ciudadana en 2007, se usará una fórmula matemática que promedia los gastos

operativos y en medios de comunicación realizados en tres procesos electorales de América (las elecciones presidenciales mexicanas de 2000, las elecciones de jefatura de la ciudad de Buenos Aires en 2000, y la elección presidencial estadounidense de ese mismo año), lo que da una cifra promedio que permite estimar qué porcentaje del gasto total es erogado en medios de comunicación, y cuánto más podría gastarse en otros rubros durante la campaña. Los resultados de la operación son expuestos en el siguiente cuadro.

Cuadro de porcentajes del gasto por rubro sobre el total de gastos cuantificados en las campañas políticas de tres países en América

PAÍS	GASTO EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN	GASTOS OPERATIVOS
México (Elección campaña presidencial, 2000)	54%	46%
Argentina (Elección jefatura ciudad de Buenos Aires, 2000)	83%	17%
Estados Unidos (Elección campaña presidencial, 2000)	45%	55%
Totales	60.6%	39.3%

Fuente: Informe del monitoreo de gastos de campaña en el proceso electoral de 2007 en Guatemala, Acción Ciudadana.

Al promediar los gastos realizados en dichos países, se puede deducir que los partidos políticos invierten en promedio un 39,3% en gastos operativos, y un 60,6 % en medios de comunicación. Con ello se puede realizar un estimado del gasto total de una campaña

electoral, sumándole al gasto una cifra equivalente al 40% de lo que cada partido habría gastado en medios de comunicación. La aplicación de dicha operación se expone en el siguiente cuadro.

Cuadro de gasto total estimado de la campaña electoral Sumatoria del gasto en medios de comunicación y estimado de gastos en proselitismo en el 2011.

No.	PARTIDO	GASTO EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN (60%)	GASTOS OPERATIVOS (40%)	GASTO TOTAL ESTIMADO DE CAMPAÑA
1	PATRIOTA	Q153,580,041.00	Q61,432,016.40	Q215,012,057.40
2	LIDER	Q101,036,446.00	Q40,414,578.40	Q141,451,024.40
3	UNE-GANA	Q59,820,530.00	Q23,928,212.00	Q83,748,742.00
4	CREO	Q26,230,665.00	Q10,492,266.00	Q36,722,931.00
5	UNIONISTA	Q15,849,034.00	Q6,339,613.60	Q22,188,647.60
6	PAN	Q15,582,345.00	Q6,232,938.00	Q21,815,283.00
7	VIVA-EG	Q14,559,421.00	Q5,823,768.40	Q20,383,189.40
8	FRENTE AMPLIO	Q12,972,153.00	Q5,188,861.20	Q18,161,014.20
9	UCN	Q8,036,881.00	Q3,214,752.40	Q11,251,633.40
10	VICTORIA	Q2,911,055.00	Q1,164,422.00	Q4,075,477.00
11	FRG	Q1,074,311.00	Q429,724.40	Q1,504,035.40
12	COMP. CIUD.	Q716,742.00	Q286,696.80	Q1,003,438.80
13	CASA	Q672,702.00	Q269,080.80	Q941,782.80
14	ADN	Q532,787.00	Q213,114.80	Q745,901.80
15	UNE	Q66,740.00	Q26,696.00	Q93,436.00
16	GANA	Q29,740.00	Q11,896.00	Q41,636.00
17	PAIS	Q13,600.00	Q5,440.00	Q19,040.00
18	INDEPENDIENTE	Q147,444.00	Q0.00	Q147,444.00
TOTAL		Q413,832,637.00	Q165,474,077.20	Q579,306,714.20

Fuente: Acción Ciudadana.

Cuadro de costo estimado de las campañas políticas en tres procesos electorales 2003-200-2011

Proceso electoral	Gasto estimado
2003	Q488,882,32.00
2007	Q469,191,207.12
2011	Q579,306,714.20

Fuente: Acción Ciudadana.

Cuadro consolidado del gasto por elector empadronado en varios países En dólares de los EE.UU. 2006 al 2011

PAÍS/ ELECCIONES	GASTO TOTAL APROXIMADO ⁸²	TECHOS DE GASTO DE CAMPAÑA Por partido	CANTIDAD DE ELECTORES ⁸³	GASTO POR ELECTOR (Gasto total/ No. de electores)
Guatemala/ 2011	\$ 74,270,091	\$ 6,153,846	7,341,122	\$ 10.11
El Salvador/ 2009	\$ 26,880,000 ⁸⁴	No tiene límite de gasto	4,226,479	\$ 6.36
México/ 2006	\$ 257,570,441	\$ 49,000,000	76,000,000	\$ 3.39
Honduras/ 2009	\$ 6,372,107	No tiene límite de gasto	3,976,550	\$ 1.60
Argentina/ 2007	\$ 8,637,951	\$ 20,000,000	27,090,192	\$ 0.31
Chile/ 2009	\$1,250,610	\$9,877,276.60	8,285,186	\$0.15

Fuente: Mirador Electoral Honduras 2009; Acción Ciudadana, 2011

Al comparar el gasto erogado en recientes elecciones a nivel latinoamericano, se observa que Guatemala es el país que más invierte por votante, con una cifra aproximada de US\$10.11 equivalente a Q79. En comparación, con países como El Salvador, que no cuentan con una regulación amplia suma un gasto de US\$6.36 por elector, Honduras muestra un gasto considerablemente inferior, de US\$1.60 dólares por votante; mientras que países con mayor capacidad productiva, pero que han activado reformas importantes al Sistema de Financiamiento Político, han logrado contener el gasto electoral, como México, Argentina o Chile. Con los datos estimados, el gasto de partidos como el PP, LIDER y la coalición UNE- GANA se elevaría considerablemente. PP habría gastado Q215 millones, el partido LIDER Q141,4 millones, y la UNE-GANA Q83,7 millones, por lo que superarían por mucho el techo de gastos de campaña, fijado en Q48.5 millones para la campaña electoral de 2011.

El PP habría superado este techo por Q166 millones, cuatro veces más que lo autorizado; mientras LIDER habría gastado Q92 millones más, prácticamente duplicando el límite de gastos; y una tercera organización, la coalición UNE-GANA habría superado el límite de gastos por Q35.2 millones.

Sumado a que excedieron el techo de gasto en campaña, los partidos también dificultaron la fiscalización de los recursos utilizados en ella. En julio, el auditor electoral había emplazado a los partidos políticos para que presentaran informes reales de lo gastado en publicidad, pues detectó que la información recibida estaba incompleta. La UNE, LIDER, el PAN y VIVA no entregaron la información al vencimiento del plazo y EG no permitió que los auditores fiscalizaran sus cuentas.

Los partidos políticos, en general, se han caracterizado por no cumplir con sus obligaciones con el TSE, o cumplirlas parcialmente, así como por irrespetar las

normas que les atañen tanto en época electoral como fuera de ella. Por esto, es necesario que el TSE cuente con herramientas fuertes para sancionar esa conducta y garantizar el cumplimiento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Partidos que participaron en las elecciones generales del 2011

LOGO	ACRÓNIMO	PARTIDO	LOGO	ACRÓNIMO	PARTIDO
	ADN	Acción de Desarrollo Nacional		PAN	Partido de Avanzada Nacional
	ANN	Alternativa Nueva Nación		PP	Partido Patriota
	CASA	Centro de Acción Social		UCN	Unión del Cambio Nacional
	CREO	Compromiso Renovación y Orden		UNE	Unidad Nacional de la Esperanza
	EG	Encuentro Por Guatemala		UNIONISTA	Partido Unionista
	FCN	Frente de Convergencia Nacional		URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
	FRG	Frente Republicano Guatemalteco		VICTORIA	Victoria
	GANAN	Gran Alianza Nacional		VIVA	Partido Político Visión con Valores
	LIDER	Libertad Democrática Renovada		WINAQ	Movimiento Político Winaq
	PAIS	Movimiento Integral de Oportunidades			Comités Cívicos

Fuente: Tribunal Supremo Electoral

3.2 CAMPAÑA ELECTORAL 2015:

El 2015 se caracterizó por ser un año de profunda crisis política en la zona latinoamericana al presenciar una ola de escándalos de corrupción en las esferas más altas de los gobiernos de México, recientemente Brasil y Guatemala. En las elecciones guatemaltecas de 2015 que fueron precedidas del cese del poder del entonces presidente Otto Pérez Molina y su vicepresidenta Roxana Baldetti después de verse involucrados directamente en una red de robo de impuestos aduanarios.

El financiamiento de los partidos políticos es una de las vías por las que se ha cooptado a los partidos políticos. Como señala Novales (2014), en Guatemala el régimen de financiamiento partidario utilizado ha influido en la autonomía que el partido tiene para tomar decisiones y nombrar candidatos, ya que este financiamiento usualmente viene de actores externos al partido.

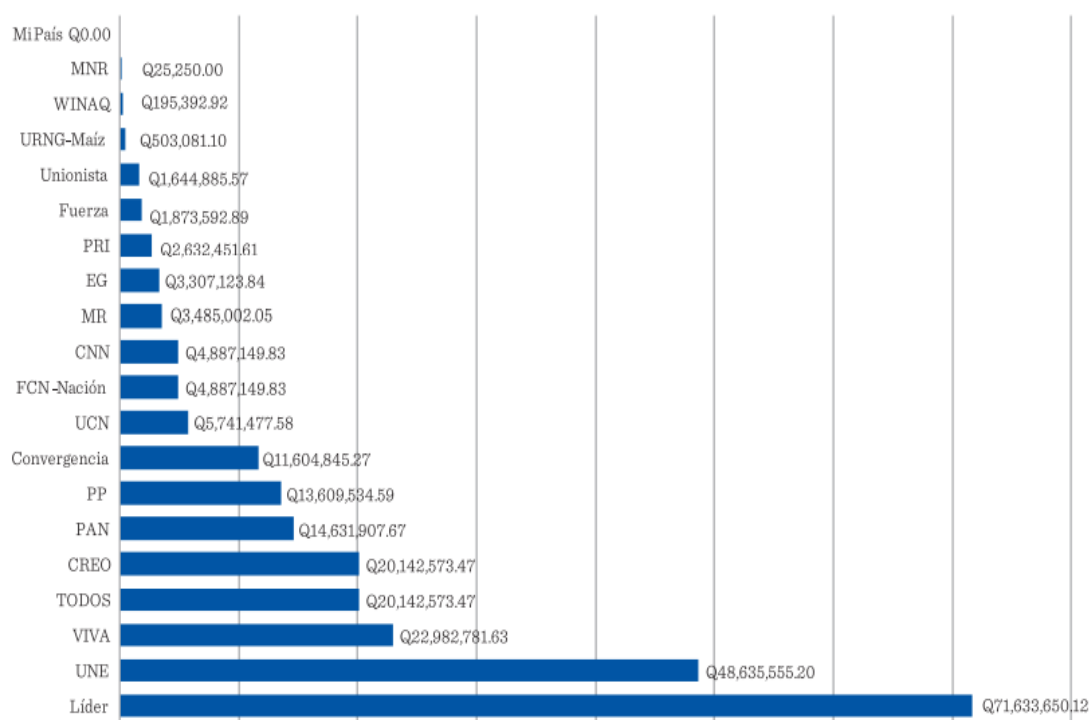
Uno de los grandes retos del Tribunal Supremo Electoral ha sido fiscalizar el financiamiento electoral y el gasto de campaña. Con la convocatoria a elecciones se marca el inicio de la campaña electoral, permitiendo que los partidos pauten en los medios de comunicación inscritos en el Registro de Ciudadanos. La Auditoría Electoral es la encargada de fiscalizar el gasto de campaña electoral, mientras la Inspectoría Electoral se encarga de verificar que no se utilicen recursos públicos para promover la figura de algún candidato.

La capacidad de la Auditoría Electoral es insuficiente para poder fiscalizar a todos los partidos, en especial en el interior del país. Algunas veces, el TSE se apoya en empresas que se dedican al monitoreo de medios de comunicación o en organizaciones de sociedad civil. Durante el proceso electoral de 2015 se habilitó un apartado en la página web del TSE para que los ciudadanos pudieran realizar denuncias de las campañas que los partidos realizaban. Los medios de comunicación deben enviar con cierta periodicidad informes de la pauta que transmiten de partidos y candidatos; con esa información y teniendo en cuenta

las tarifas establecidas por los medios, se produce un informe en el que se calcula el gasto de cada agrupación, para vigilar que no excedan el techo establecido.

Para el proceso electoral de 2015 también se registraron las empresas de publicidad que instalan vallas o anuncios, por lo que pudo realizarse un aproximado del gasto en este tipo de campaña.

Gasto de campaña electoral por partido político 2015

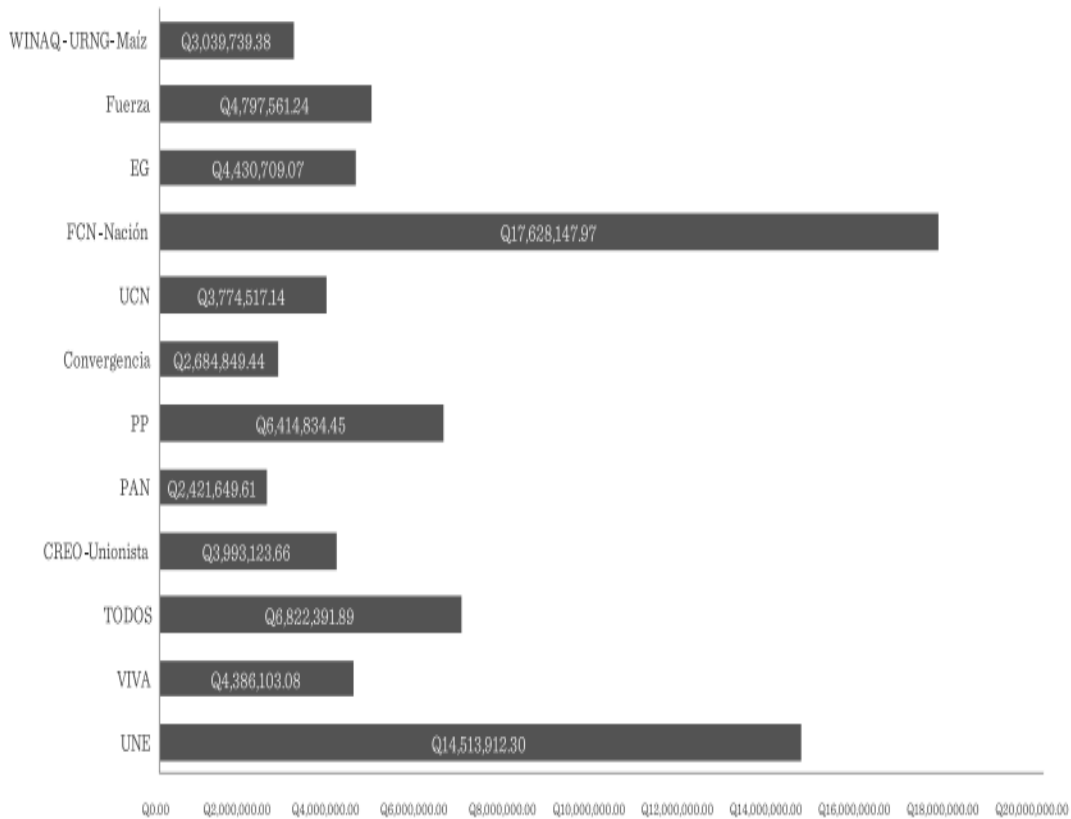


Fuente: Tribunal Supremo Electoral

Como resultado de las elecciones de 2015, 12 partidos recibirán financiamiento público, en la gráfica siguiente se muestra el monto que cada uno recibirá durante los siguientes cuatro años. El único partido que recibirá este financiamiento y no presentó binomio presidencial es Convergencia. El Partido Patriota, que tuvo un mal desempeño en las elecciones

presidenciales, pero obtuvo más votos las elecciones legislativas, recibirá más de Q6 millones. En cambio, Líder, que obtuvo el tercer lugar en las elecciones de binomio presidencial, fue cancelado por el TSE por no respetar el techo de gastos de campaña. Por tal razón, no existe organización legal para pagar el financiamiento público que le hubiera correspondido. Terminado el proceso electoral, a través del Acuerdo Número 99-2016, el TSE acordó iniciar la cancelación del partido Líder, por las constantes violaciones a la LEPP y por exceder el techo de gastos de campaña. A esa agrupación se le sancionó en reiteradas ocasiones y se le advirtió de abstenerse a realizar campaña; dicha advertencia no fue atendida.

Deuda política obtenida por partido político en 2015



Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Tipo de cambio Q7.68

En época electoral, los partidos en los primeros tres lugares con intención de voto suelen recibir financiamiento de actores externos o ajenos al partido, algunas veces también reciben financiamiento de empresas, tal como lo evidenció el MP y la CICIG con la presentación del caso Cooptación del Estado. Al respecto, Novales (2014) resalta que el modelo de financiamiento partidario en Guatemala, y vigente para el proceso electoral de 2015, facilita la opacidad y dificulta el trabajo de fiscalización.

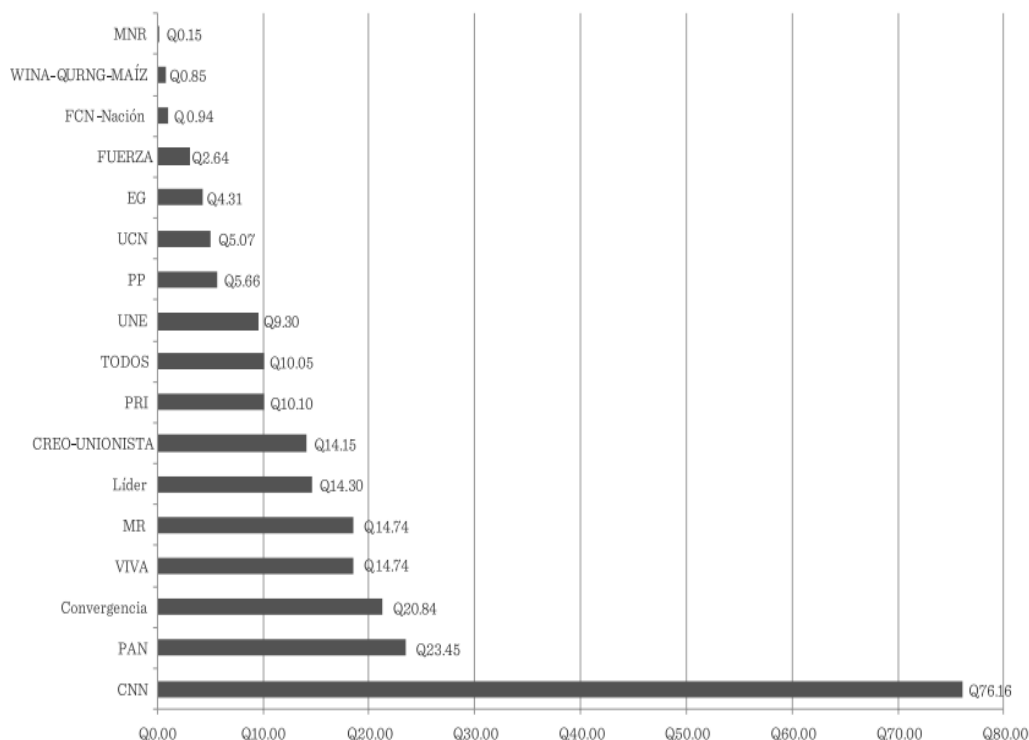
La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) muestra un aproximado del costo de cada voto, según el partido. Para calcularlo, se dividió la suma de todos los votos obtenidos en las elecciones presidenciales, legislativas, municipales y de Parlacen, dentro del gasto de campaña que reportó el TSE por partido. Para los partidos UNE y FCN-Nación, se sumaron también los votos de la segunda vuelta de la elección presidencial. Es importante resaltar que este cálculo se hace en función del gasto que reportó el TSE, que muchas veces dista del gasto real, pero proporciona una proyección. El partido con el mayor costo por voto fue CNN: Q76.16. Ese partido no presentó candidatos a binomio presidencial; además, manifestó públicamente su apoyo a la candidatura de Manuel Baldizón, de Líder.

El TSE sancionó a CNN por realizar campaña en favor de Líder cuando este último tenía prohibido realizar más campaña, por haber sobrepasado su límite de gastos. El segundo partido con los votos más caros, aunque muy por debajo de CNN, es el PAN, con aproximadamente Q23.45 por voto. Líder, que no logró pasar a la segunda vuelta en la elección presidencial y que fue cancelado por sobrepasar el techo de gasto de campaña, tuvo un costo de Q14.30 cada voto. Para los partidos MNR y la coalición WINAQ-URNG-Maíz, cada voto significó menos de Q1.00, aunque ninguna de esas agrupaciones tuvo un desempeño exitoso en las elecciones.

Para los partidos que disputaron la segunda vuelta presidencial, el costo por voto varió significativamente. Para la UNE, cada voto representó Q9.30; mientras que para el partido

FCN-Nación, que obtuvo la Presidencia de la República, cada voto significó un gasto de solo Q0.94.

Costo de un voto, por partido



Fuente: Tribunal Supremo Electoral 2016

Podemos notar que la relación entre que las campañas política no responde a la realidad guatemalteca y luego que este financiamiento privado resulta nocivo para la democracia entre más dinero más voto. Pero el verdadero talón de Aquiles del sistema actual y de la gran mayoría de las reformas recientes pasa por no dotar a los marcos regulatorios de los órganos y mecanismos de control y seguimiento, así como de un régimen de sanciones eficaz. En muchos casos, como ya se señaló, estos mecanismos suelen constituir “autopsias de lo ilícito”, en otras palabras, actuando de manera extemporánea y sin impacto real respecto de los resultados del proceso electoral respectivo.

Dentro de este contexto, y basándonos en todo lo expuesto somos de la opinión de que toda propuesta de reforma en materia de financiamiento político debiera girar, entre otros, en torno a mejorar el uso del financiamiento público invirtiéndolo en actividades más productivas para la democracia y no simplemente derrochándolo en propaganda y en campañas negativas; como promover condiciones más equitativas en la competencia electoral, especialmente en lo relativo al acceso a los medios de comunicación.

Vale la pena mencionar que uno de los efectos “perversos” que el acortamiento de las campañas puede generar es que los candidatos verán reducidas las oportunidades para visitarlas diversas áreas del país en este periodo, lo cual incidirá en un aumento de los gastos para difundir su mensaje en todo el territorio, posiblemente a través de una mayor inversión en los medios de comunicación.

Para lograr un equilibrio entre el financiamiento Público y Privado entre los partidos guatemaltecos es necesario como bien se ha mencionado es la reestructuración de las reformas a LEPP y el cumplimiento del reglamento en relación a financiamiento y fiscalización pero esto sería necesario inculcando una verdadera cultura política real sin intereses externos que afecten su integridad y credibilidad

3.3 CICIG Y SU INTERVENCIÓN:

Las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala firmaron el Acuerdo relativo a la creación de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), la cual proporcionará asistencia técnica a las instituciones del sector de justicia del país, con el fin de que la Fiscalía (Ministerio Público) y la Policía Nacional Civil tengan mejores condiciones para luchar contra la delincuencia organizada.

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) sobre el financiamiento en la política, explica cómo el dinero ha desvirtuado la política, de tal forma que quien ostenta el poder económico ha visto un mercado favorable en los partidos políticos y especialmente en los candidatos, que posteriormente les benefician en la consecución de sus intereses, a través de sus decisiones públicas (CICIG, 2015). La poca transparencia con que los dirigentes de los partidos políticos manejan el financiamiento partidario contribuye a generar desconfianza de los ciudadanos hacia esas organizaciones.

La LEPP ha carecido de normas y sanciones estrictas que obliguen a los partidos a dar cuenta al Tribunal Supremo Electoral (TSE) del uso de financiamiento, tanto público como privado, y establezcan mecanismos eficientes para que se investigue la obtención y proveniencia de dichos fondos.

Si bien el artículo 21 de la LEPP prohíbe las contribuciones anónimas a los partidos políticos y manda a que estos lleven un registro contable del financiamiento recibido, el TSE poco ha podido hacer, en procesos electorales pasados, para evaluar y fiscalizar el dinero por medio de esos reportes.

En cuanto al financiamiento privado, la manera en que se recauda y las relaciones personales de los candidatos con los financistas tienen consecuencias para la rendición de cuentas, principalmente por las dificultades que supone para los partidos, como organizaciones, llevar un control de lo que cada financista aporta. Es por ello que los

partidos políticos han intentado implementar estrategias de control sobre las contribuciones en especie, dentro de las cuales destacan dos:

La primera, responde a que la dirigencia central del partido mantiene atención para identificar gastos desproporcionales a nivel municipal y departamental.

La segunda, es asegurarse de que los financistas sean personas conocidas por miembros del partido, pero eso da pie a la creación de partidos “elitistas” (Novales, 2014), en los que solo una pequeña parte de personas ajenas al partido toman las decisiones.

La figura del recaudador de financiamiento en los partidos políticos, según el citado informe de CICIG, es determinante para entender las prácticas en el financiamiento privado. El recaudador moviliza fondos utilizando sus nexos con élites empresariales, que en muchas ocasiones proveen servicios al Estado, y estructuras criminales. En las campañas presidenciales actúan de manera independiente a los partidos, movilizando recursos directamente para el candidato, a quien no siempre reportan ni el nombre de los donantes ni montos de los aportes.

Un ejemplo de ese tipo de actor es Gustavo Alejos, quien logró movilizar una cantidad considerable de fondos para la campaña presidencial de la UNE en 2007, lo que le sirvió para obtener el puesto de Secretario Privado de la Presidencia durante el gobierno de Álvaro Colom, desde donde influyó en nombrar y remover ministros, así como adjudicar contratos a diversas empresas (CICIG, 2015).

Los medios de comunicación también han jugado un papel determinante especialmente la televisión, radio y prensa apoyando a partidos políticos y candidatos, pactando tarifas especiales y promoviendo “infomerciales” para disfrazar su apoyo, y así posicionar a determinados candidatos mediante mayor cobertura en los medios (CICIG, 2015).

Un fenómeno nuevo es el surgimiento de medios ligados a dirigentes de organizaciones políticas. En su estudio, la CICIG menciona que “generan conflictos de intereses (...) el

acceso a ellos no puede quedar sometido al mercado y a la capacidad de compra de los partidos, pues esto hace que se den asimetrías en la competencia política” (CICIG, 2015).

Es por ello que el incumplimiento de la legislación electoral, especialmente en cuanto a la transparencia del financiamiento partidario, y el fraccionamiento y la inexistencia de prácticas democráticas al interior de las organizaciones políticas, contribuyen a la erosión del sistema de partidos políticos y la falta de credibilidad en estos deslegitimando la calidad de la democracia.

De acuerdo con el Barómetro de las Américas, la confianza en los partidos políticos en América Latina era de 32.2 % en 2014, porcentaje que no ha cambiado en los últimos 10 años, ya que en 2004 era de 32.4 % (Azpuru y Zechmeister, 2015,).

La debilidad de los partidos políticos afecta al sistema democrático. El Barómetro de las Américas señalaba también en el 2014 que Guatemala tenía un 50 % de confianza en el sistema democrático (CICIG, 2015).

A lo largo del 2015, el MP junto a la CICIG presentaron diversos casos de investigación que incluían a funcionarios públicos, actores políticos y empresarios. Dichos casos derivaron en acusaciones formales. En los anexos se detallan los casos, presentados por el MP y la CICIG, y los actores políticos que se vieron involucrados.

En las primeras manifestaciones, la ciudadanía se enfocó en exigir la renuncia de la vicepresidenta Roxana Baldetti y del presidente Otto Pérez Molina. No obstante, con cada nueva convocatoria, los mensajes se diversificaron y de las protestas dirigidas al Organismo Ejecutivo se pasó a la crítica del sistema político en su conjunto. Dichos cuestionamientos se convirtieron en expresiones de rechazo al partido de gobierno Partido Patriota, a los candidatos y partidos que encabezaban las encuestas de intención de voto para las elecciones (septiembre 2015) especialmente Manuel Baldizón y, en menor medida, Sandra

Torres, así como en exigencias de reforma política centradas en el régimen electoral y el sistema de justicia (Novales, 2015,2).

Esa situación de rechazo hacia los partidos políticos y la clase política hizo que los candidatos modificaran sus discursos. Por ejemplo, el candidato a la presidencia Jimmy Morales, de FCN-Nación, mencionó que “...los ciudadanos deben votar por los partidos que no representan grandes capitales”, aduciendo un cambio por elegir a plataformas políticas no tradicionales (Publinews, 2015).

Otros incorporaron en sus ofrecimientos de campaña aspectos relacionados con la transparencia y sus desafíos en la administración pública.

La siguiente grafica demuestra que el gasto de campaña del 2014 al 2015 sobrepaso el techo presupuestario autorizado.



Fuente: Mirador Electoral

3.4 PARÁMETROS DE EVALUACIÓN DEL FINANCIAMIENTO

Hay que encontrar un equilibrio entre las dos modalidades de financiamiento. Todo sistema de financiamiento, amigable con los postulados de la democracia en este tiempo, debe tener a bien considerar algunos lineamientos básicos globales. En la Asamblea Parlamentaria Europea-Latinoamericana se ha abordado recientemente esta temática, y se han identificado algunos parámetros mínimos que han contribuido para que exista una verdadera democracia de calidad en su desarrollo:

1. regulación eficiente de las donaciones privadas,
2. establecimiento del financiamiento público como expresión de equidad,
3. creación de un techo límite en el gasto de los partidos políticos,
4. divulgación amplia de los informes financieros presentados por los partidos políticos (para que sean sujetos de auditoría institucional y social) y, finalmente,
5. aseguramiento del financiamiento político a mujeres (Higonet, 2015).

El financiamiento de los partidos políticos debe contribuir a la representación electoral legítima, a través de una modalidad que equilibre el financiamiento público-privado.

Esto implica la rendición de cuentas y la presencia de un órgano de control riguroso que sea auxiliado de una amplia auditoría social y académica. Si esto ocurre, el financiamiento se convertirá en el corazón de las virtudes del sistema democrático en Centroamérica.

Si bien indican que los parámetros de evaluación en una democracia guatemalteca con escasa cultura política no se adaptan a que el ciudadano verifique a través de auditoría social como se está llevando los manejos de financiamiento. Esto se lo ha dejado a instituciones como la CICIG y el uso mediático que estos utilizan por lo que la ciudadanía queda absorbida en este debate.

En efecto, en países como Guatemala, hasta fecha muy reciente, el contexto cultural en relación con la legislación sobre control financiero de las campañas electorales era bastante permisivo, como consecuencia de la poca importancia que la ciudadanía prestaba a la violación de la ley electoral en este ámbito. Esta situación ha comenzado a cambiar, producto del creciente hallazgos de la gente con los escándalos de corrupción política, pudiendo constatarse a la fecha una actitud distinta de parte de la opinión pública, la cual demanda mayor transparencia en relación con este tema.

Lo anterior debe ser aprovechado para sensibilizar a la opinión pública, a los medios de comunicación en relación con el importante papel que éstos están llamados a desempeñar, no sólo en la tarea de seguimiento de cuánto se gasta, cómo se gasta, quién lo financia, etc., sino además en la vigilancia sobre quiénes y con qué procedimientos se otorga la contratación de obras y servicios del Estado. En suma, nuestra época demanda un reaceramiento de la acción política a la ética, una nueva convergencia entre ética y política y, en el cumplimiento de este objetivo vital para la salud y el futuro de la democracia en nuestra región, el financiamiento de la política desempeña un papel central

Los partidos políticos son actores de primera línea en la democracia representativa y, en consecuencia, punto focal de atención de los trabajos realizados por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) desde su fundación como programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

A contribuido con un gran trabajo tanto en tribunales electorales y partidos políticos; para dar fortalecimiento a los partidos políticos en Guatemala en la que asistió a través de Alejandro Meyer, el proyecto que ha venido cambiando a medida que ya no se trata de trabajar directamente con los partidos políticos sino con la juventud, porque vieron que los partidos políticos no les interesaba seguir un trabajo de cambio sino continuar con las mismas prácticas políticas que siempre han tenido, aspecto contrario que vieron en los juventud

dando origen a un programa especializado en los temas de la democracia y los procesos electorales en el ámbito más amplio de los derechos humanos.

Así, hoy día nadie deja de reconocer que, en la mayor parte de los países de la región Latino Americana los partidos vienen perdiendo aceleradamente la confianza de la ciudadanía, lo que causa en buena medida el alejamiento de las urnas por parte del electorado y en no pocos casos la apatía y el desinterés de los ciudadanos más jóvenes. Las razones de este fenómeno son muy variadas y van más allá de lo operativo y de la legalidad.

Los mismos partidos políticos han reconocido una crisis que ya se venía evidenciando en las encuestas. En efecto, en el último quinquenio, según la encuesta Latinobarómetro, el porcentaje de personas que dice no votar por un partido político ha ido aumentando hasta llegar a un 55%. A pesar de reconocer la crisis, la salida no es tan clara. El tema de la democratización interna y de los partidos ha sido aceptado como una necesidad real, aun cuando no se ha encontrado la fórmula para adoptar prácticas más o menos exitosas en este sentido.

Este es un tema, sin embargo, que merece profunda reflexión, pues no basta con abrir espacios simplemente, sino que puede tener consecuencias más profundas hasta un replanteamiento sobre cómo se da la representación a través de los partidos en un sistema democrático. ¿Los partidos políticos están dispuestos para operar estas transformaciones a favor de una profundización de una verdadera democracia de calidad?

No cabe duda de que los partidos políticos son actores de primera línea en la vida de las democracias y por tanto, el examen de su situación y perspectivas es tema fundamental en los análisis de la actualidad política. Hablar de fortalecimiento de los partidos políticos se ha tornado, en los tiempos más recientes, en una de las prioridades de trabajo para las entidades dedicadas a la promoción de la democracia en el continente americano.

El tema del financiamiento de los partidos ha ocupado en los últimos tiempos un gran interés para poder obtener los datos sobre el manejo de financiamiento, tomando experiencias entre los países, en materia de regulación de la proveniencia, probidad y suficiencia de los recursos públicos y privados con que disponen los partidos para ejecutar sus funciones ordinarias y electorales.

Por ello se tomó como base una serie de preguntas que realiza el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) para la reflexión en torno a los niveles de transparencia en los partidos políticos tomando los siguientes aspectos los cuales le damos una respuesta a nuestra realidad:

¿Existe un reglamento que regule el financiamiento del partido político en Guatemala?

Sí. Reglamento a la LEPP, Acuerdo 18-2007, frecuentemente llamado reglamento general, y el Reglamento de control, fiscalización del financiamiento Público - Privado de las actividades permanentes y de campaña electoral de las organizaciones políticas, acuerdo 19-2007 comúnmente llamado reglamento de Financiamiento

.

El financiamiento de partidos políticos en Guatemala hasta 2016 La regulación del financiamiento de los partidos políticos vigente en Guatemala durante el proceso electoral de 2015 es relativamente de reciente creación. Privilegia las medidas regulatorias, y cuenta con medidas distributivas sumamente limitadas. Hasta las reformas electorales de 2004 y 2006, el texto de LEPP contenía únicamente medidas distributivas, tendentes a fortalecer la competencia política en la forma de subsidios directos deuda política a razón de Q1.00 por voto e indirectos derechos para hacer propaganda en los medios del Estado, para colocarla en espacios públicos, y para realizar actividades en instalaciones estatales.

¿Se respeta ese reglamento?

No. El Tribunal Supremo Electoral mediante sus análisis realizados al Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos ha detectado varios problemas recurrentes en la fiscalización de las agrupaciones partidarias y entre ellas se encuentran:

Incumplimiento de la normativa en general

La Falta de presentación de informes de plazos financieros

La Falta de documentación financiera de soporte o respaldo > Aportaciones anónimas

Aportaciones no dinerarias no contabilizadas

Dificultad para detectar cuentas bancarias relacionadas a los grupos políticos

Los partidos no contabilizan las dadas entregadas a las comunidades

Los partidos no contabilizan los gastos personales de sus dirigentes partidarios dentro de la contabilidad de las agrupaciones

Triangulación de fondos en las aportaciones

El irrespeto al límite de gastos de campaña

Utilización figuras legales para simular contratos de préstamos

Deficiencia normativa y falta del poder coercitivo

No respetan los límites de espacios de pauta electoral

Hay dificultad para reportar aportes de origen ilegales

Existe falta de colaboración interinstitucional con actores antes mencionados; y la falta de incumplimiento de informes sobre las publicaciones que se hacen en los distintos medios de comunicación.

¿Cuáles son las principales fuentes de financiamiento de los partidos políticos en Guatemala?

Interna. Se refiere a la fiscalización que se realiza a lo interno de la institución. Esta incluye la revisión de la contabilidad y estados financieros, así como de todos los ingresos de

capital. En Guatemala, el responsable de velar por los requerimientos contables de la autoridad electoral es el auditor general de cada partido político.

Externa. Trata de vigilar y controlar todos aquellos actos que se manifiestan a lo externo. Este tipo fiscaliza actos de ejecución de los fondos en medios de comunicación masiva, así como de cualquier transacción que realice la entidad para fines electorales. Esta labor está encomendada al Inspector General y a los distintos órganos del Tribunal Supremo Electoral.

¿Qué órgano interno está encargado de manejar las fianzas de los partidos?

Órgano de Fiscalización Financiera La comisión de fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas será un órgano permanente de cada partido; tendrá a su cargo la dirección de las medidas y acciones enfocadas a la fiscalización de las demás agrupaciones políticas durante la contienda electoral.

¿Cómo se eligen sus miembros?

Dicho órgano estará integrado por un mínimo de tres miembros titulares, electos por la Asamblea Nacional, por un periodo de dos años.

¿Cómo se distribuye los fondos en las distintas actividades de los partidos?

Aunque los partidos políticos intensifican su actividad durante el tiempo de campaña, también tienen costos significativos en períodos ordinarios, o no electorales. Dichos costos están asociados al mantenimiento de la organización. Los dirigentes manifiestan que su principal costo en época no electoral es el mantenimiento de organización partidaria. Esto incluye actividades diversas: aquellas requeridas para mantener la vigencia legal del partido asambleas municipales y departamentales, actividades para mantener y fortalecer los

vínculos entre la dirigencia central y las bases territoriales de los partidos políticos, actividades de formación política y actividades de proselitismo.

Estas últimas consisten primordialmente en la promoción del nombre y símbolo del partido, y son más frecuentes en partidos nuevos o con cambios recientes de nombre y en aquellos con menor número de afiliados. Los costos de las asambleas van desde la publicación de la convocatoria, hasta la movilización y motivación de los participantes.

El mantenimiento también incluye el costo de funcionamiento de las sedes del partido a nivel central y territorial. En la mayoría de casos, esto incluye el pago de alquiler de los locales en donde se ubican las sedes, así como el pago de personal administrativo para desarrollar sus operaciones.

¿Cómo se decide de qué manera se distribuye?

El financiamiento de las actividades partidarias se comparte entre la dirigencia local y la dirigencia nacional, aunque no necesariamente sean funcionarios electos. El acceso a recursos públicos ubica a los funcionarios electos en una mejor posición para contribuir al partido; y los partidos con mayor participación en el gobierno contarán con acceso a más recursos.

¿Cómo se controlan los gastos del partido?

En la mayoría de casos, los partidos no cuentan con mecanismos para fiscalizar y controlar los recursos de campaña, sino que siguen dos estrategias: La primera es que la dirigencia nacional está atenta para identificar gastos desproporcionadamente grandes en el interior.

La segunda es que se investiga con los recursos limitados a su alcance a candidatos y dirigentes previamente a su ingreso al partido. Sobre todo, se indaga en la localidad sobre su trabajo y el origen de sus ingresos. Las relaciones de confianza y amistad resultan determinantes en la identificación de financistas externos. Por la necesidad de proteger al partido del ingreso de dinero ilícito, “la política se hace entre amigos”.

¿Están todas las actividades financieras del partido debidamente documentas?

De acuerdo con el Reglamento, los partidos deben cumplir una serie de requisitos para informar sobre su financiamiento. Entre ellos, llevar registros contables de todas las transacciones financieras relacionadas con el origen, manejo y aplicación de recursos. Los registros deben contar con la documentación correspondiente. Así mismo, las organizaciones están obligadas a nombrar un contador general.

Las organizaciones políticas deben presentar los siguientes informes en los términos y formatos establecidos por el Tribunal Supremo Electoral (TSE): a) informe financiero anual sobre el origen, manejo y aplicación de su financiamiento público y privado; b) informe financiero de campaña electoral que deberá incluir un reporte específico sobre el origen, manejo y aplicación del financiamiento público y privado ejecutado por las organizaciones políticas en su campaña electoral; c) en año electoral, presentar treinta días antes de la convocatoria el presupuesto de la campaña electoral (artículo 7 del Reglamento). De acuerdo con el artículo 25 del Reglamento, el TSE debe publicar, a través de los medios que estime conveniente, los nombres y montos recibidos por las organizaciones políticas para sus campañas electorales.

Importancia del financiamiento de las campañas

Cuando los contendientes electorales reciben financiamiento público para sus campañas, el financiamiento puede ayudar a nivelar el campo de juego y mejorar la competitividad de las elecciones. También puede reducir las oportunidades que tienen las fuentes privadas para utilizar sus aportaciones de una manera indebida para influir en los candidatos, lo cual es una forma de corrupción política. El financiamiento público de las campañas incluye tanto el financiamiento directo como indirecto de los partidos políticos o candidatos. El financiamiento público directo de las campañas se refiere a los fondos asignados por el Estado a los contendientes electorales.

El financiamiento público indirecto se da cuando se les otorga a los candidatos o partidos acceso a algunos servicios gratuitos o a una tarifa reducida, como por ejemplo, el acceso a los medios de comunicación públicos, el uso de propiedad pública para fines de campaña, la impresión de materiales electorales o el uso de servicios postales públicos. Los recursos del Estado le pertenecen a toda la población y no deben ser empleados en favor de ningún partido ni candidato político.

El uso de recursos del Estado en el contexto de una campaña electoral debe considerarse como una manera de aportación al financiamiento de la campaña y reportarse en consecuencia para ayudar a evitar su abuso. La información acerca del financiamiento público directo e indirecto para los candidatos y los partidos durante una campaña electoral les permite a los ciudadanos, contendientes y funcionarios, evaluar si los recursos del Estado se utilizaron de una manera justa y adecuada.

¿Por qué son importantes los gastos de campaña?

Los gastos de campaña generalmente incluyen todo gasto con fines electorales, ya sea económico o en especie, por candidato o partido durante una campaña electoral. En algunos países existen “topes” o límites en el gasto de campaña para los candidatos y partidos. Estos topes pueden promover la nivelación del campo de juego para los candidatos, pero deben estar equilibrados con la necesidad, igualmente legítima, de proteger otros derechos, como la libertad de asociación y de expresión. El límite máximo de gasto normalmente consiste en una cantidad absoluta o en una cantidad relativa que se determina según factores como la población elegible para votar en una circunscripción específica y los costos de los materiales y servicios de campaña. Independientemente del sistema que se adopte, dichos límites deben definirse claramente en la ley e, idealmente, estar indexados a la inflación para garantizar que sigan siendo pertinentes para las elecciones subsiguientes.

Asimismo, las restricciones deben aplicarse a todos los contendientes electorales para evitar que se utilicen como vehículos para burlar los límites del gasto. Se les debe permitir a los contendientes electorales gastar recursos suficientes para transmitir su mensaje político. Las restricciones en los gastos de campaña deben definirse claramente en la ley, y los contendientes utilizan esta información para asegurarse de que actúan dentro del marco de la ley, mientras que los ciudadanos pueden emplearla para hacer que los partidos y los candidatos rindan cuentas.

Los datos sobre el gasto al nivel más primario deben incluir información a nivel de transacción, incluyendo el costo y el receptor de los fondos o bienes. Asimismo, los ciudadanos pueden utilizar la información sobre los gastos de campaña para tomar decisiones más informadas entre los candidatos.

¿Por qué es importante elaborar informes y divulgarlos?

La elaboración de informes y la divulgación de la información sobre el financiamiento de las campañas electorales hacen que los candidatos y los partidos políticos rindan cuentas, tanto al organismo supervisor del financiamiento de las campañas, como al público en general, sobre la manera en que financian sus campañas. Aunque la frecuencia y el contenido de los informes sobre el financiamiento de las campañas varían, la elaboración de informes por parte de los candidatos y los partidos para el organismo supervisor de las campañas siempre debe ser oportuna y transparente. La ley debe establecer de manera precisa qué informes se requieren, el tiempo con que se cuenta para entregarlos y el método de divulgación pública. Es una buena práctica solicitar informes iniciales, intermedios y finales sobre el financiamiento de las campañas.

La entrega de informes al organismo supervisor del financiamiento de las campañas le permite a este monitorear el cumplimiento de las reglas.

Generalmente los candidatos y los partidos deben cumplir ciertos requisitos de divulgación pública cuando compiten por un puesto de elección popular. Esto puede incluir la divulgación de activos y pasivos al momento del registro o durante la campaña.

En algunos casos, el organismo supervisor publica información divulgada mientras que en otros casos los candidatos o los partidos deben publicarla por sí mismos.

El requisito de divulgación varía de un país a otro y se equilibra con las cuestiones de privacidad y la protección de datos. El acceso a la información sobre el financiamiento de las campañas ayuda a informarles a los ciudadanos acerca del origen del apoyo financiero que reciben los partidos políticos y los candidatos, lo que les permite a los votantes elegir de una manera más informada.

En la mayoría de los países de América Latina las leyes exigen que la información financiera de los partidos y los candidatos se haga pública. Costa Rica tiene un portal electrónico que da fácil acceso a esta información financiera presentada en formatos estandarizados que permiten manejarla fácilmente en un software de datos. En Perú, el reglamento de 2005 para el financiamiento de los partidos políticos obliga a los partidos a informar sobre sus finanzas cada dos meses durante el periodo electoral[1]. La ley electoral de 1997 obliga a todos los candidatos a declarar los gastos electorales en un plazo de 60 días contados a partir de que se anuncien los resultados. La información individual, a nivel de resumen, y granular sobre los ingresos y gastos de cada candidato se divulga y está disponible para descargarse en el sitio web de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Entre los datos relevantes se incluyen las reglas para la elaboración de informes y la divulgación de la información sobre el financiamiento de las campañas, el nombre de quién realiza el informe y divulga la información, y la propia información que se está haciendo pública. En algunos casos, los propios informes y divulgaciones de los partidos y candidatos pueden estar disponibles para el público.

Los reglamentos para la elaboración de informes y la divulgación deben incluir la información que los partidos políticos y los candidatos deben presentar sobre las contribuciones y los gastos de campaña, así como la fecha y la manera en que deben presentarse estos informes. Los requisitos de divulgación pueden incluir la divulgación pública de activos y pasivos al momento del registro o durante la campaña. En cuanto a los

datos relevantes para el financiamiento público de las campañas, el financiamiento privado de las campañas y los gastos de campaña, los datos divulgados deben incluir la identidad de los donadores y las fechas, los montos y los tipos de contribuciones y gastos.

Los informes deben distinguir claramente entre el partido como un todo, los candidatos individuales y, cuando sea aplicable, las listas de candidatos. Deben contener suficientes detalles para ser útiles y comprensibles para el público en general. Es una buena práctica para las autoridades presentar una plantilla estándar y una guía para la elaboración de los informes, lo cual permite el análisis oportuno y la comparación significativa entre distintos partidos y candidatos. Los informes deben distinguir claramente entre las contribuciones y los gastos. Asimismo, los formatos para la elaboración de los informes deben incluir el desglose de todas las contribuciones y los gastos en categorías estandarizadas según se define en los reglamentos. Los informes desglosados deben incluir la fecha y el monto de cada transacción, así como copias de los comprobantes de las transacciones (por ejemplo, recibos, cheques, transferencias bancarias y contratos de crédito).

Importancia de la supervisión y el monitoreo

La supervisión y el monitoreo del cumplimiento de las reglas de financiamiento de las campañas son mecanismos importantes para mejorar la transparencia y la implementación eficaz de los reglamentos. Los Gobiernos con frecuencia ofrecen un organismo de supervisión independiente que monitorea la implementación de los reglamentos de financiamiento de las campañas, incluyendo la publicación de los informes. El grado de independencia de la autoridad reguladora varía, lo cual puede afectar la confianza del público en el escrutinio y la eficacia del financiamiento de las campañas. Pueden incorporarse salvaguardas legislativas en las reglas que rigen la selección, la composición y el mandato de la autoridad, a fin de evitar la influencia partidista o la presión del Gobierno.

Para aumentar la eficacia, un organismo supervisor también puede tener derecho de emitir directrices y lineamientos, investigar supuestas violaciones a las reglas e imponer o solicitar

sanciones. Deben definirse claramente las relaciones entre el organismo supervisor del financiamiento de las campañas y otras autoridades electorales y órganos gubernamentales, así como entre las partes interesadas nacionales y locales. El mandato del organismo supervisor y sus áreas de responsabilidad deben estar claramente delimitados a fin de evitar conflictos de intereses o la superposición de competencias.

El monitoreo oportuno de los informes del financiamiento y los gastos de las campañas por parte del público, los periodistas o las organizaciones de la sociedad civil, les permite evaluar la justicia de la contienda electoral, además de que les permite revisar las posibles influencias sobre los candidatos cuando resulten electos. Adicionalmente, pueden utilizar la información para hacer que el organismo supervisor rinda cuentas, lo cual puede favorecer su desempeño.

¿Por qué son importantes las sanciones y las apelaciones?

La exigibilidad eficaz de los reglamentos sobre el financiamiento de las campañas es esencial para mantener la integridad del sistema de financiamiento de campañas, fortalecer la confianza del público en el proceso electoral, y hacer que los partidos políticos y los candidatos rindan cuentas. Las sanciones son penalizaciones impuestas por el organismo supervisor del financiamiento de las campañas u otro órgano regulador y, en algunos casos, por un tribunal penal, a los contendientes electorales que violan los reglamentos sobre el financiamiento de campañas. El objetivo de las sanciones es eliminar todo beneficio obtenido por el incumplimiento de la ley, castigar a aquellos que incumplen y disuadir el futuro incumplimiento.

En todo momento las sanciones deben estar definidas claramente en la ley o en el reglamento, ser conocidas por el público y los contendientes electorales, ser exigibles y proporcionales a su objetivo específico. Se puede aplicar una variedad de sanciones, incluyendo advertencias, multas administrativas, pérdida parcial o total del financiamiento público, y en el caso de violaciones significativas, la acusación penal. Todas las decisiones

deben registrarse por escrito y justificarse, y se les debe informar oportunamente a las partes involucradas sobre la decisión tomada.

Siempre que se imponen sanciones, las partes involucradas deben tener el derecho de acceder a un proceso de apelación y tener un recurso para la revisión judicial de la apelación. El marco legal debe ofrecer fechas límite razonables para la presentación, consideración y resolución de las apelaciones. Con el acceso a la información acerca de las sanciones y las apelaciones, los partidos políticos pueden asegurarse de que sean tratados justamente y también identificar los medios para apelar las sanciones impuestas.

Por su parte, los datos sobre todas las sanciones aplicadas les brinda a los ciudadanos información acerca de si los candidatos y partidos están cumpliendo con los reglamentos del financiamiento de campañas y si han recibido sanciones adecuadas por las violaciones, o no. Si cuentan con el acceso a la información de la legislación sobre sanciones, la sociedad civil puede medir si la ley estipula una variedad adecuada de sanciones para enfrentar el incumplimiento. Cuando se une con los datos divulgados, la sociedad civil puede analizar si las sanciones se aplican de una manera imparcial.

Los procedimientos para las sanciones y apelaciones, así como la información acerca del proceso en general, deben ser transparentes y accesibles para el público. Los datos relevantes incluyen quién sancionó a un candidato o partido específico, cómo, y por qué, así como qué partidos apelaron la decisión, por qué apelaron y el resultado del proceso de apelación. Los datos deben incluir motivos sustanciales y explicaciones que respalden la sanción y las decisiones de la apelación. Otra información relevante sobre el proceso de apelación incluye toda legislación que defina las maneras legales de apelar las decisiones del organismo supervisor y las fechas límite en las que deben presentarse las apelaciones y dictarse las sentencias.

Como se podrán dar cuenta la debilidad que existe en nuestros controles de financiamiento demuestra que no existe un correcto manejo que pueda controlar que allá una verdadera

fiscalización entre el financiamiento Público y Privado, al existir un incumplimiento de la normativa en general provoca que los partidos no contabilizan los gastos personales de sus dirigentes partidarios dentro de la contabilidad de las agrupaciones que no exista un respeto entre límites de espacios de pauta electoral y que exista un incumplimiento de informes sobre las publicaciones que se hacen en los distintos medios de comunicación. Tomando en cuenta que dentro los partidos existen dos tipos de financiamiento lo interno que es la revisión de la contabilidad y estados financieros, así como de todos los ingresos de capital que son de suma importancia tener un estricto control.

Por lo que se puede ver que desde lo interno de los partidos debe existir los controles que se necesitan en cuanto al financiamiento así que estos deben tener un estricto control de cómo se obtienen los ingresos para luego estos sean distribuidos correctamente entre las diversas actividades que requieren para su funcionamiento. Los Gobiernos con frecuencia ofrecen un organismo de supervisión independiente que monitorea la implementación de los reglamentos de financiamiento de las campañas, incluyendo la publicación de los informes, al hacer un análisis como está el financiamiento en Guatemala concluyo en la necesidad que no solo se modifique los controles del financiamiento sino porque el financiamiento público es importante.

3.5 FINANCIAMIENTO ELECTORAL A PRUEBA:

La reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (que está lista para aprobarse en el Congreso de la República y que contiene algunos avances y virtudes), sigue siendo un paliativo para un modelo que ya demostró ser caduco. En las actuales circunstancias, sin embargo, el pragmatismo político debería prevalecer, ya que como han dicho diversas voces autorizadas: “lo peor que podría pasar en estos momentos es que no pase nada”.

Aprovechar la coyuntura para avanzar en la democratización de la democracia es una medida sana, pero con la condición de que se sepa que éste es apenas un primer pasó de una larga lista de temas pendientes a discutir; incluso, que tal discusión pasa por otros problemas que no se resuelven solo con una reforma electoral.

Generar la conciencia ciudadana de que debemos impulsar un proceso permanente de diálogo y de cambios graduales que favorezcan abordar la complejidad.

Estos cambios a LEPP en tema de financiamiento han sido motivo de inquietudes y dudas al respecto con grupos a favor y en contra teniendo posturas como el exdiputado Alejos:

“Estoy totalmente a favor de que un financiamiento electoral privado se debería suprimir del todo y se debería abaratar las campañas, que la gente salga a caminar en lugar de salir a regalar”, dijo el ex diputado Alejos (Alvarez, 2018) argumentó:

“Queremos que no existan financiamientos electorales ilícitos, pues entonces que sea financiamiento público. No es algo malo, está probado en varios países del mundo que es lo mejor. Uno se puede dedicar a promover ideas y campañas y si es exitoso, pues entonces el Estado le da fondos para que uno no dependa de nadie”.

Así como también el presidente entonces de la Comisión de Asuntos Electorales diputado Oscar Argueta explicó que con la reforma al referido artículo no se van a resolver todos los problemas electorales en el país, pero sí se ordenará lo aprobado en esa materia en 2010 buscando un balance entre el financiamiento público y privado.

Mientras tanto, la actual Comisión Legislativa de Asuntos Electorales presidida por el diputado Luis Alonso iniciará con el análisis de la propuesta enviada por el Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Así mismo explica el diputado Alonso que iniciaran la evaluación de la propuesta del Tribunal y una propuesta presentada por el diputado Fidel Reyes Lee en la que solicitan eliminar el financiamiento privado para los partidos políticos. Propone financiamiento público y establece “una asignación monetaria por afiliado”.

No es la primera vez que se busca implementar mesas para impulsar las reformas. El año pasado, la comisión presidida por el diputado Oscar Argueta tuvo acercamientos con varias organizaciones. Además entregó el dictamen el 30 de noviembre. Las reformas avanzaron en segunda lectura y fueron enviadas a la Corte Constitucionalidad (CC), tal como lo establece la ley por el rango constitucional. Dado que la CC no tiene plazo para devolverlas, no se tiene certeza de cuándo podría concluir su aprobación en el pleno.

Mientras tanto el Tribunal Supremo Electoral presenta su propuesta al Congreso, la cual deberá iniciar el proceso de análisis. Los magistrados establecieron 5 ejes, los cuales coinciden con las reformas que ya están en la Corte.

Pero de los cinco ejes no se enfocan directamente al abordaje del tema sobre financiamiento, punto primordial para que exista una mejor distribución de los recursos a los partidos.

Ya que las consecuencias de la desconfianza y la baja legitimidad son muy graves para el sistema democrático, aleja cada vez más a los partidos políticos del interés ciudadano y sus demandas.

En un país como Guatemala, donde los niveles de pobreza e indicadores de desarrollo humano son tan alarmantes, los costos de campaña electoral gastados por los partidos políticos cobran dimensiones absurdas. A manera de ejemplo, para las elecciones de 2015, los partidos políticos reportaron 22.4 millones de dólares en gastos de campaña. Sin embargo, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) determinó que el monto real gastado por los partidos políticos en campaña fue de 32.3 millones de dólares. De este monto el 63 % (US\$ 20.2 millones) fueron erogados por los tres partidos que lideraban las encuestas de intención de voto.

En materia de fiscalización y control del financiamiento político, las últimas reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) fortalecieron la institucionalidad electoral,

aumentando su capacidad sancionatoria y otorgándole mayores y mejores funciones de fiscalización y control del financiamiento de las organizaciones políticas. Se crearon dos unidades especializadas dotadas de independencia para fiscalizar el financiamiento de los partidos políticos y controlar el acceso a los medios de comunicación con fines de campaña electoral.

Las reformas obligan además a otras instituciones del Estado como las superintendencias de Bancos, Tributaria y de Telecomunicaciones (SIB, SAT y SIT), así como a la Contraloría General de Cuentas (CGC) a colaborar para la instalación de mecanismos de comunicación que permitan el intercambio y cruce de información, además de la trazabilidad de las transacciones.

Así mismo, la nueva legislación promueve una competencia electoral más democrática y equitativa por medio de la regulación del acceso a los medios de comunicación por parte de los partidos políticos y aumenta las capacidades sancionatorias.

La implementación de estas nuevas unidades representa un reto técnico y político para el TSE, particularmente luego de que entre 2015 y 2018 se presentaron ante la justicia casos emblemáticos que tienen como denominador común el financiamiento electoral ilícito. Los casos han logrado evidenciar la lógica y mecanismos utilizados por candidatos, funcionarios públicos y empresarios para financiar partidos políticos con el objetivo perverso de privatizar las decisiones públicas, el enriquecimiento ilícito y el favorecimiento de intereses del crimen organizado.

Para ello, la CICIG, desde el 2016, ha iniciado un proceso de apoyo técnico y fortalecimiento de capacidades del TSE para que, en las elecciones de 2019, los nuevos mecanismos de fiscalización puedan ser implementados, logrando así la identificación, combate, sanción y prevención de la infiltración de dinero ilícito en los partidos políticos.

La CICIG ha dado a conocer que el proceso de fortalecimiento de capacidades del TSE contempla el apoyo para la definición del modelo de fiscalización, el diseño organizacional

y de los instrumentos necesarios para la fiscalización, así como la implementación de un plan de capacitación para el fortalecimiento de capacidades del personal responsable de la fiscalización.

Otras organizaciones de cooperación internacional han sido parte de este proceso de apoyo, tales como la Fundación Konrad Adenauer (KAS), Instituto Nacional Demócrata (NDI), Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD) y la Fundación Internacional para los Sistemas Electorales (IFES).

El combate al financiamiento electoral ilícito es irreversible y debe ser asumido como tal por el TSE. Para las elecciones de 2019 es necesario que la autoridad electoral asuma su rol, ejerciendo sus funciones que van más allá de la organización de las elecciones, deberá hacer cumplir con firmeza las normas de financiamiento y sancionar con severidad a los infractores para que exista garantía de no repetición. Es menester que exista el compromiso que les mandata a las autoridades electorales para implementar las unidades mencionadas, contratar el personal idóneo que garantice el control transparente e íntegro de las finanzas partidarias e implemente los mecanismos de trabajo para que, tanto a lo interno del TSE como con otras instancias del Estado, se pueda trabajar con compromiso para mejorar nuestro sistema democrático elevando así los mejores controles de fiscalización y elevando el financiamiento público.

El espíritu del dictamen lo que indica es que exista mayores controles para su funcionamiento, que a su vez incidirá en una fiscalización por parte de la ciudadanía.

3.6 POSTURA DE LOS DIPUTADOS:

Todos saben que para hacer política se necesitara dinero: para organizar campañas electorales, para sondear la opinión pública, para atraer a sus partidarios a las urnas, para persuadir a los indecisos, y aquellos que lo poseen pueden ejercer una influencia excesiva, con consecuencias para nuestras democracias.

Sin embargo, a pesar de la importancia de esta cuestión, es un tema oculto en el debate político en nuestros países. El tema del dinero parece escamoteado de la agenda pública. El objetivo de la democracia es lograr el mayor bienestar del mayor número de habitantes de una sociedad. Desde nuestra perspectiva, la idea de bienestar consiste en el goce efectivo de los derechos civiles, políticos y sociales de los cuales son portadores los individuos.

Estos derechos están presentes en las normas positivas. El goce efectivo y generalizado de los derechos en una sociedad no es un fenómeno espontáneo. Históricamente, las sociedades han desarrollado relaciones de dominación, en las que ciertos sectores sociales imponen sus intereses y preservan sus privilegios.

La asimetría de riqueza y, consecuentemente, de poder constituye el principal obstáculo para la difusión de bienestar.

Pero, ¿por qué importan los políticos? ¿Quiénes son los políticos? ¿A qué se denomina elite política, elite parlamentaria? Son cuestiones que responden científicamente las contribuciones de un equipo de investigadores del Instituto de Estudios de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca donde se justifica el porqué de los actores de la política.

En primer lugar, porque han pasado ya más de 50 años desde la influyente aportación de Lipset y Solari sobre las elites en América Latina. Del mismo modo, porque los regímenes autoritarios y de vocación excluyente han dado paso a la instauración de gobiernos y ejercicios de gobierno de extracción democrática a lo largo de toda la región, así también

los investigadores y estudiosos de la política han girado el prisma para enfocar, ya no las instituciones (sin que esto signifique un desinterés por éstas), para ocuparse de quienes actúan en ellas. De la afirmación “las instituciones importan” se ha pasado a la de “los políticos importan”. Si bien las acciones políticas están influenciadas por el marco institucional establecido.

En otras palabras, los políticos importan, porque sin ellos no hay política. En este orden de ideas, los políticos son vistos desde una doble perspectiva: No obstante, la contextualización del problema en el ámbito del Poder Legislativo contribuye a la simplificación del desacuerdo. La elite política, se equipara a la elite parlamentaria; los diputados parlamentarios son fácilmente identificables, y sus funciones en el sistema político reconocibles. En las “democracias representativas”, los parlamentarios son apreciados como relevantes para el funcionamiento del sistema. Por lo tanto, el término elite denota como a alguien que ocupa un lugar relevante, como sin duda es el caso de los diputados parlamentarios nacionales de América Latina.

Las opiniones de los diputados, actores que se desempeñan en el ámbito del poder legislativo y que, por tanto, se encuentran en una esfera diferente a la del poder ejecutivo, donde se toman las decisiones que significan las políticas públicas, tienen un carácter fundamentalmente orientador de la tendencia predominante en ellos como grupo. Los gobiernos hoy por hoy se han enfrentado a tres grandes genéricos que los que se les ha dado el epígrafe de “problemas económicos”, “problemas sociales” y “problemas políticos”

La propiedad privada de los recursos productivos limita la gama de resultados que pueden emanar del proceso político (Przeworski y Wallerstein, 1988). Las decisiones políticas son limitadas en cualquier economía capitalista por el hecho de que las decisiones económicas cruciales (aquellas que afectan el empleo y la inversión) son prerrogativa privada. De ahí que pueda ser engañoso centrar la atención sólo en el proceso político. Las instituciones importan como también las diferencias partidistas. ¿Pero cuánto importan? A menos que esta pregunta sea planteada en cada contexto particular, nos queda una visión ideológica del

proceso democrático. En efecto, la ideología del capitalismo democrático se contradice a sí misma: se dice simultáneamente a la gente que cuando votan, elijen, y que algunas de sus opciones retrasarían el crecimiento económico o reducirían la eficacia. Claramente, esta ideología propone la existencia de un poder impersonal e irremediablemente natural, inherente a la propiedad. Sin embargo, las tensiones no se disipan: si muchas personas se quedan al margen del proceso político es porque lo que puede ser decidido por votación está limitado por la propiedad del capital. (Bobbio 1989) decía “la cuestión no es quién vota, sino qué se vota”.

En un sistema capitalista la mayoría de los recursos productivos son propiedad privada. Sin embargo, la propiedad es institucionalmente distinta de la autoridad política, pues esta separación es necesaria para que existan los mercados. En consecuencia, son dos los mecanismos por los cuales se asignan los recursos a ciertos usos y se distribuyen entre los hogares: el mercado y el Estado. El mercado es un mecanismo en el cual los recursos son asignados por sus dueños. El Estado también asigna recursos, incluso aquellos que no posee, y los derechos inherentes a ellos son diferentes de los del mercado.

Dada la coexistencia de estos dos mecanismos, una forma de ver el proceso político es el siguiente. Los actores políticos (diputados) revelan sus preferencias políticas al votar; el resultado se traduce en políticas tales como la tasa impositiva, que supuestamente deben poner en práctica los gobiernos elegidos. Luego los agentes económicos maximizan su utilidad dentro de los límites de la política, decidiendo cuánto ahorrar y cuánta mano de obra habrán de suministrar.

El resultado es una asignación de recursos a ciertos usos y una distribución de ingresos a los hogares. El efecto limitante de la propiedad privada en las decisiones colectivas puede verse ya en este nivel de abstracción. Supongamos que los electores creen que la redistribución de ingresos (o el consumo) haría que los dueños del capital redujeran la inversión.

El poder que obtienen los diputados en sus diversas legislaturas dependerá de las diferencias que los países tengan en su desarrollo uno de los principales obstáculos que tienen la elite parlamentaria son los problemas de cariz económico los que llaman la atención al contar con el limitante del capital que emana del hecho de que no se requiere ninguna organización o acción colectiva para que obstruya esta limitación: es suficiente con que cada compañía busque independientemente su propio interés.

Así, aunque el Estado pueda depender políticamente de los obreros u otros grupos organizados, el hecho es que estructuralmente depende del capital.

La globalización y en particular la movilidad internacional del capital acentúan las limitaciones que enfrentan ciertos países, pero se tiende a exagerar su papel. La dependencia estructural en el capital es inevitable en cualquier economía de propiedad privada aun cuando el capital sea exclusivamente local. Clark captura la esencia de esta limitación en el título de su libro Capitalismo, no globalismo. Además, aunque la globalización puede hacer que la redistribución de ingresos sea más cara en términos de su efecto en las inversiones y el empleo, esto no necesariamente restringe la variedad de opciones disponibles para los electores.

En efecto, Przeworski y Meseguer sostienen que si la globalización aumenta la desigualdad en el país, aumenta la distancia entre plataformas redistributivas ofrecidas por los partidos políticos de izquierda y de derecha. Aun cuando la amplia gama de opciones tiende hacia una menor redistribución, la variedad de opciones disponibles para los electores se hace más grande.

Por lo tanto, el alcance de las decisiones políticas se limita en la medida en que los diputados dependen estructuralmente de agentes privados. Esto no quiere decir que todos los sistemas capitalistas democráticos sean iguales, pues la dependencia estructural no implica necesariamente que las diferencias partidistas e institucionales sean irrelevantes. Sin embargo, una ciencia política que ignore las limitaciones económicas de la soberanía popular esconde un rasgo común de las demás democracias: existen en sociedades donde el

futuro de todos depende de las decisiones privadas de aquellos que controlan los recursos productivos.

Todo esto ha llevado una serie de posturas de los diferentes diputados a nivel latinoamericano ya que para que se lograra un conceso en algunos países que únicamente predomina el ingreso públicos, llevo varias discusiones sobre el tema hasta poder lograr el conceso necesario, cosa contraria en países que aun predomina el financiamiento mixto si bien en principio no debiera haber conexión o relación alguna entre financiamiento y corrupción política, lo cierto es que la financiación de los partidos políticos se ha convertido en muchas ocasiones en fuente principal de corrupción, tanto en los países subdesarrollados como desarrollados, principalmente por una demanda creciente por llevar a cabo campañas electorales cada vez más costosas, a las que no son ajenas las complejas campañas publicitarias y el caro acceso a los medios de comunicación, especialmente a la televisión; y una disminución también creciente de los aportes de los afiliados, así como del trabajo voluntario, todo ello unido a que la afiliación de los partidos va decreciendo; y esto ha provocado que el aumento en gasto seria mayor.

Motivo por el cual varios legisladores al ver esta situación han permitido que las sanciones o formas como se lleve a cabo el recaudamiento de financiamiento se han ido evitando los contralores necesarios por una clara ausencia de mecanismos eficaces de control y supervisión en el manejo de los recursos financieros por parte de los partidos y los candidatos que esperan su reelección.

Y tomando como referencia sobre la postura de algunos legisladores en Guatemala en el tema de financiamiento y democracia podemos mencionar algunos diputados que conformaron la comisión de asuntos electorales como las Diputadas Cristina Quinto (FCN) que hace mención que no existe un equilibrio en actual financiamiento y para lograr llegar un financiamiento público, debería normase muchos de los artículos que responde al tema de financiamiento y esto implicaría el aumento del techo presupuestario, la Diputada Alejandra Carrillo (MR) considera que el financiamiento público debería ser único

financiamiento que todo partido debería tener y que el costo de las campañas no deberían ser muy elevados sus gastos y que el trabajo que todo diputado a reelegirse o persona particular a postularse debería efectuar un trabajo más de formación política que esto permitiría conocer los ejes de desarrollo que presentara al pleno al momento de su elección . Así también la Diputada Karina Paz (UNE) manifiesta que no existe un equilibrio entre ambos financiamientos y esto es debido a que el techo presupuestario es muy bajo para los gastos que esto implica es desproporcional y que financiamiento público debería ser solventado por deuda publica esto podría ser la cantidad de dinero por la cantidad de personas que se postulan.

Así el Lic. Renzo Rosal (TSE) define que el financiamiento público ayudaría para evitar seguir teniendo aportes privados que solamente han provocado un gran descontrol en su rendimiento ya que muchos de financistas no quieren presentar la debida documentación del porqué del aporte y no olvidando así que existe un máximo para el gasto de campaña y sus actividades ordinarias. Y que al lograr tener los controles correctos de fiscalización se lograría evitar este tipo de ingresos que han venido a provocar una total deslegitimización de la democracia en la población y evitar que la población tenga confianza en todos los entes e instituciones públicas que tengan relación a los partidos políticos.

Podemos ver que para algunos legisladores como personal de TSE que tema de financiamiento aún es muy complejo y que para llevarlo a punto claro y que para que exista un balance entre ambos será necesario los mecanismos correctos para su control como se ha venido mencionando a lo largo de texto. (Ver Anexo 2)

CAPITULO IV

PROSPECTIVA ANALITICA

4.1 ANALISIS:

Una democracia de calidad cuesta. Contar con partidos y candidatos que puedan divulgar eficazmente sus propuestas y mensajes, que puedan competir en condiciones de equidad básica, tiene un precio en quetzales. El ente encargado debe tener un control sobre cómo están siendo manejados los gastos que los partidos emiten durante campaña. El Tribunal Supremo Electoral como ente encargado además de organizar y vigilar las elecciones, debe custodiar la actuación de candidatos y fiscalizar el dinero que entra y sale de partidos y campañas.

No ha sido módico el costo de financiar tribunales electorales que gocen de autonomía y credibilidad, que tengan la capacidad de enjuiciar imparcialmente y, cuando sea el caso, de imponer sanciones. La democracia es cara. Como ha sido afirmado recientemente, los derechos civiles y las libertades políticas “no pueden protegerse ni hacerse valer sin financiamiento público” (Morlino 2005).

La democracia nos propone, precisamente, proteger y hacer valer algunos de esos derechos civiles y libertades políticas. A su vez, las democracias modernas no podrían existir sin partidos políticos. Y en una democracia, como la guatemalteca, parte de la responsabilidad es garantizar la existencia de partidos capaces de competir en una arena neutral contando con financiamiento que este rigurosamente fiscalizado.

Al aprobar la reforma electoral de 2016 y las presentadas en 2017 en la búsqueda de contar con financiamiento electoral publico debido a los escándalos de financiamiento ilícito en las últimas dos contiendas electorales del 2011-2015, los legisladores guatemaltecos

decidieron hacer algunos cambios al tema de financiamiento lo que fue producto de las demandas que la ciudadanía ha presentado.

Entre 2016 y este año el Tribunal Supremo Electoral (TSE) ha pagado Q18.1 millones a 13 partidos políticos que participaron en las elecciones generales de 2015, de acuerdo con los registros del órgano electoral.

Dentro del grupo de organizaciones políticas que no han tramitado la transferencia de fondos correspondientes a este año se encuentran las dos que más dinero les corresponde por haber alcanzado un mayor número de votos en los pasados comicios, la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y el oficialista Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación). La primera tiene asignada una cuota anual de Q3.6 millones y la segunda de Q4.3 millones, ambas de 2016 a 2019.

Los dos partidos, además, fueron beneficiados en julio del año pasado por el Registro de Ciudadanos (RC) del TSE que resolvió no cancelarlos a pesar de las irregularidades en su financiamiento electoral privado. Al FCN-Nación se le impuso una multa de US\$60 mil, pero los auditores del tribunal no conocieron los informes extemporáneos del partido; mientras que la UNE no recibió ninguna sanción, pese a que se identificaron irregularidades en pagos por publicidad televisiva y transporte en helicópteros.

No más dinero público a partidos es lo que ciudadanía pide hoy día en temas políticos. La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asíes), consideró que no es oportuno incrementar la asignación de fondos a los partidos, pagados con los impuestos de los ciudadanos como se estableció en el dictamen favorable a las nuevas reformas de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), emitido en noviembre pasado en el Congreso, en el que se propone elevar de US\$2 a US\$3 el financiamiento estatal por cada voto recibido por las organizaciones, toda vez hayan obtenido no menos del cinco por ciento del total de sufragios válidos en los comicios.

La propuesta del Legislativo, debido a que un estudio sobre financiamiento a partidos en Guatemala, divulgado por Asíes a finales de 2014, concluyó que la mayor parte de los recursos las organizaciones los invierten en pagar propaganda en televisión y vallas; de lo cual el TSE se encargará a partir de las elecciones generales de 2019.

También criticó que el Congreso busque aprobar que se pueda modificar el destino de, hasta el 20 por ciento de los fondos que los partidos obtienen provenientes del Estado.

Existieron muchas discusiones en las audiencias públicas que se llevaron a cabo en junio del 2017 para socializar las reformas que la CAE presentaría en relación a la reforma de la LEPP. Los diputados de la comisión específica en el Congreso mostraron su intención para que se eliminara el financiamiento privado de los partidos políticos y que el Estado se encargara totalmente de esto. Uno de los impulsores de esa propuesta fue el jefe de bancada de la UNE, Orlando Blanco, quien fue señalado en agosto por el MP y la CICIG de haber incurrido en financiamiento electoral ilícito.

Ahora bien, las instituciones enfrentan el gran reto de fiscalizar efectivamente el dinero privado que ingresa a los partidos y las campañas, además de monitorear adecuadamente cómo se gastan los dineros públicos y privados. De aquí que el debate actual en torno a las reformas que requiere nuestro sistema electoral gire fundamentalmente en Fiscalización y Transparencia del Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales: Dinero y Democracia tema que aún no se ha podido consolidar debido que los intereses partidarios son más fuertes que los intereses de la población.

Por otra parte, si los ingresos y gastos de los partidos no están regulados apropiadamente, el financiamiento público puede volverse, por más alto que sea, irrelevante. Mientras no haya respuestas satisfactorias a la demanda ciudadana de fiscalizar más enérgicamente a los partidos y las campañas, y los escándalos pos-electorales continúen vinculándose con los gastos excesivos de los partidos y con su recurrencia sistemática a fuentes de

financiamiento ilícitas, la solidez y viabilidad de nuestras instituciones electorales seguirán poniéndose en entredicho y el desprestigio de los partidos continuará exacerbándose.

Quizás valga la pena abordar, que fue la campaña electoral del 2011 la más cara que se ha tenido en registro en cual los partidos como PP, LIDER, UNE han sobrepaso su techo presupuestario y sobre la posición que guarda la opinión pública en este tema coinciden en la necesidad de rebajar los montos de financiamiento público que tales partidos reciben anualmente, y en los casos del partido FCN y UNE, concurren además en el imperativo de robustecer las capacidades fiscalizadoras y cancelación de los mismos.

El tema que hoy le preocupa a los legisladores es el tema financiamiento ilícito se puede observar las modificaciones que los integrantes de la Comisión del Legislativo encargada de reformar el delito de Financiamiento Electoral Ilícito insisten en presentarle al pleno del Congreso, como las normas que contribuirán a castigar la corrupción, tienden más a protegerse y a proteger a sus financistas.

Al actuar de esta manera, podemos constatar un sistema de saqueo por parte de los dirigentes políticos, las mafias económicas, el narcotráfico y otros grupos criminales, incluso simpatizantes, defendiéndoles sus intereses acrecentados que se han sucedido por más de dos décadas el “modificar” el Artículo 407 N del Código Penal de acuerdo con la ley electoral y de partidos políticos.

El reglamento de control y fiscalización de las finanzas de las organizaciones políticas impone a los partidos la obligación de documentar todas las donaciones que reciba el partido ya sean dinerarias o en especie. A su vez, tanto el reglamento de 2007 (vigente en 2015) como el de 2016, definen al financiamiento anónimo como aquel financiamiento que ingrese a un partido y que no tenga soporte documental.

Es decir, si yo dono Q.1 millón al partido lila y dicho partido no registra la donación, esa aportación se tendrá como anónima. Durante el proceso de rendición de cuentas, la Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos procederá a informar al financista y al partido de la situación y tendrán oportunidad de desvanecer el reparo. Si no lo desvanecen, vendrá un informe de auditoría donde se hará constar que hay financiamiento no comprobado. Es ahí donde posteriormente nace la posibilidad de cometer el famoso delito de “financiamiento electoral ilícito”:

La situación descrita es justamente la que enfrentaron Orlando Blanco (UNE), Roberto Villate (extinto LIDER) y Jimmy Morales (FCN Nación) cuando el MP y la CICIG les acusaron de la posible comisión del delito de financiamiento electoral ilícito. Ello en virtud de que había aportes en especie que no pudieron ser identificados.

La ilegalidad es un obstáculo para la calidad de la democracia. Muchas razones podrían explicar su larga persistencia en América Latina así como las muchas dificultades existentes para revertirla o conjurarla, desde cuestiones históricas y culturales, hasta económicas y políticas. Así, por ejemplo, la mayoría de las leyes vigentes en nuestro país no necesariamente son leyes legítimas en la medida que las legislaturas que las promulgan con frecuencia son poco representativas de la voluntad popular. Obviamente, esto lleva al constante cuestionamiento de las leyes, a su imposición y acatamiento relativos, según sea el grupo social, político o económico que se sienta protegido o afectado.

En cuanto a la equidad, o sea la implementación progresiva de mayor igualdad política, social y económica, no queda más remedio que reconocer que si nuestros diputados luego de preguntales; se estableció que la relación con el modelo de financiamiento y la calidad de la democracia, tienen un total desconocimiento sobre que es la calidad de la democracia.

En este sentido, vale rescatar la orientación propuesta por la CAE para que el financiamiento público sea utilizado en la formación política.

sea Por fortuna, nuestras sociedades no han dejado en ningún momento de hacer lo que les corresponde: discutir, debatir, criticar, dudar, desconfiar, votar, cuestionar, exigir, demandar. Nuestra sociedad quiere mejores leyes y mejores gobernantes, mejores instituciones y mejores condiciones de vida. No quieren violencias ni imposiciones, no quieren guerras civiles ni confrontaciones paralizantes. Por eso no se les puede pedir más de lo que son y pretenden ser, en nombre de una mítica e irrealizable causa meta social popular o revolucionaria buscando así que las próximas campañas cuenten con entes más severos y regulatorios para que las próximas elecciones sean debidamente más democráticas y se puede aspirar a cada vez mejores condiciones de libertad e igualdad.

4.2 DIAGNÓSTICO DE LAS FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS (FODA)

La legislación sobre el control del financiamiento electoral en Guatemala es relativamente reciente, y es por ello que cuenta con ciertas áreas que se deben fortalecer para las próximas elecciones 2019 tomando un diagnóstico de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas a las que deberán tener presente para su mejor control y fiscalización:

- **Fortalezas:** Al Tribunal Supremo Electoral (TSE) incrementar un sistema de mayor control en cuanto al registro de los aportes privados y públicos; así como velar por que los partidos cumplan con internamente un registro para la administración de las aportaciones que reciben, vigilar que no reciban contribuciones internacionales ni a título individual.
- **Oportunidades:** Poder generar mayores controles de fiscalización, tomando como base las reformas a LEPP efectuadas en el tema de financiamiento para poder así aumentar y equilibrar los gastos que tiene los partidos políticos en vida partidaria.

- **Debilidades:** En la práctica la mayoría de las disposiciones sobre control del financiamiento han carecido de aplicación por las siguientes razones: Debilidad institucional del TSE al no contar con recursos financieros ni humanos suficientes para desarrollar herramientas y métodos de auditoría y monitoreo, que le permitan auditar y contrastar si los informes que los partidos presentan al TSE, contienen datos precisos y verídicos. Hasta el día de hoy la práctica ha sido que se dan por buenos sin verificación.

La sociedad civil, a través de observación electoral independiente, ha probado que los gastos de los partidos políticos desde que está en vigor el tope de campaña (de un dólar por ciudadano inscrito para votar), ha sido violado sistemáticamente elevándose hasta en cuatro o cinco veces el gasto permitido. El tope de campaña ha resultado ser una norma fallida también desde la perspectiva de su formulación, ya que el tope establecido es general y no por cada tipo de elección como debería ser para evitar ambigüedades en su interpretación. Otra debilidad, que se ha traducido en un ambiente generalizado de violación a las normas, es la carencia de un régimen de sanciones que tenga efectos disuasivos sobre prácticas ilegales de financiamiento. Las pocas y débiles actuaciones para sancionar las malas prácticas se ven disminuidas por la debilidad jurisdiccional del TSE, por cuanto sus decisiones en materia de multas y sanciones son impugnables por los partidos ante la justicia común.

La ausencia de sanción se ha traducido también en otro fenómeno perverso como lo es la llamada campaña anticipada, pues al no haber control efectivo sobre el gasto de los partidos, estos se sienten en la libertad de iniciar sus campañas hasta con un año de antelación a la convocatoria oficial.

- **Amenazas:** Una de las principales limitantes, que se traducen en vacíos de ejecución, es que las sanciones más duras establecidas, la suspensión temporal y la cancelación del partido, no pueden aplicarse iniciado el proceso electoral. Esto crea

un paréntesis en la aplicación de sanciones que favorece a los partidos en sus desmanes de burlar ley. De esta cuenta, la sanción más drástica de que dispone la autoridad electoral para sancionar a un partido en período electoral es una multa equivalente a US\$125 dólares, una cantidad irrisoria frente a las multimillonarias campañas y aun así, las multas impuestas son impugnadas por los partidos infractores. En la práctica los partidos no reconocen la autoridad del TSE en materia de regulaciones al financiamiento, hecho que se demuestra en las impugnaciones que hacen de sus decisiones por la vía judicial ordinaria y la laxitud para cumplir con la presentación de sus informes de gasto.

CONCLUSIONES:

1. En Guatemala, el financiamiento es mixto. Ante las constantes denuncias de financiamiento ilícito se ha propiciado la penalización de las organizaciones políticas con el fin de reestructurar el sistema partidario guatemalteco y que este responda a las expectativas de la ciudadanía
2. Este hecho hará que financiamiento privado decrezca con relación al financiamiento publico
3. En un sentido general se puede decir que todavía es débil la fiscalización que se hace a los partidos políticos en las campañas electorales, pues independiente de lo estrictamente legal que corresponde a la autoridad electoral, también la debe de realizar la sociedad civil, los afiliados y los simpatizantes de los partidos políticos.
4. El financiamiento público se torna, entonces, en una necesidad para el funcionamiento para las actividades ordinarias y de campaña para los partidos políticos. En este sentido se rescata la propuesta y orientación de gasto propuesta por la CAE en el dictamen 2017. De alguna manera, coadyuvaría tanto a la formación de cuadros y base como a la fiscalización.
5. Como se dejó entrever en transcurso de este trabajo no puede afirmar que la calidad de la democracia este íntimamente relacionado con el tipo de financiamiento. La anterior afirmación depende más de contextos que suceden en cada sistema político.
6. El financiamiento de los partidos políticos debe contribuir a la representación electoral legítima, a través de una modalidad que equilibre el financiamiento

público-privado. Esto implica la rendición de cuentas y la presencia de un órgano de control que sea auxiliado de una amplia auditoría social.

7. Esto responde a que a pesar de las reformas al Tribunal Supremo Electoral no se han implementado y el Tribunal carece de los órganos de control que vele por el manejo de financiamiento que las organizaciones políticas hacen.
8. Se evidencio la falta de coordinación inter institucional que, como órganos de control debería de existir en la administración pública.
9. Insistiría que si bien el financiamiento público se está posicionando como una necesidad, sin la combinación de factores a la que se aludido, controles y fiscalización formación de cuadros y simpatizantes a lo interno de las organizaciones políticas el sistema partidario no tendera a su fortalecimiento.
10. Hasta el momento se evidencio que no existe un equilibrio entre el financiamiento Público y financiamiento Privado debido a la coincidencia de varios factores, resaltando los déficit institucionales partidarios y el manejo interesado de los medios generando opiniones contrarias al tema.

BIBLIOGRAFIA:

- Azpuru y Zechmeister. (2015). *Cultura politica de la democracia guatemalteca y America Latina*. Guatemala.
- Beetham, D. (2004). *Democracias*. Universidad Oxford.
- Bénabou, R. (2000). *Sociedades Desiguales: Distribución del Ingreso y el Contrato Social*. American Economic Review.
- Berstain, E. (1961). *Evolucion del Socialismo*. Nueva York: Schocken.
- Bobbio, N. (1967). *El Futuro de la Democracia*. Universidad de Minessota.
- Brolo, J. (2013). *Informe Analitico del proceso electoral de Guatemala 2011*. Guatemala: Asociacion de Investigacion y Estudios Sociales.
- Campante, F. (2007). *"Redistribución en un modelo de votación y contribuciones de campaña"*. Harvard University: Documento de trabajo.
- Casas Zamora, K. (2003). *"Estudios sobre fi nanciamiento de partidos políticos en*. Cuaderno de Capel.
- Casas-Zamora, K. y. (2004). *"Financiamiento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México"*. San Jose : OEA.
- Clark, J. (2005). *Financiamiento a partidos y campañas*. Madrid: Civistas.
- Colomer, J. M. (2004). *Transciones Estrategicas: Democratizacion y Teorias de Juegos*. Centro de Estudios Constitucionales.
- Dalmases, J. M. (2010). *Los Partidos como medios economicos*.
- Daniel Zovatto, y. P. (2011). *Financiamiento de los partidos políticos*. Mexico: UNAM.
- Denise, S. B. (2005). *Money in Politics: A Study of Party Financing*. Washington, D. C.: National Democratic Institute for International.
- Donald Philip Green, y. J. (1988). *Reestimando los efectos del gasto de campaña en las elecciones* . American Journal of Political Science,.
- Escobar Armas, C. (2002). *Financiamiento a partidos politicos y campañas electoraales*.

- Ferreira Rubio, D. (2004). *"Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación"*. San Jose: OEA.
- Gene Grossman, H. E. (2001). *Special Interest Politics*. Cambridge: MIT Press.
- Gruendberg, C. (2008). *El costo de la democracia: poder economico y partidos politicos*. España: qb7.info.
- Gruenberg, H. (2007). *El costo de la democracia, poder economico y paridos politicos*.
- Huntington, S. P. (1991). *Democracias y practicas*.
- Jacobson, G. (1978). *Los efectos de gastos de campaña*. American Political Science Review.
- Jaures, J. (1971). *Espirito del socialismo*. Paris: Denoel.
- Laguardia, J. M. (2015). *Dinero y Politica*.
- Lemus, J. (2012). *Democracia interna de los partidos politicos guatemaltecos: un desafio pendiente. En partidos politicos guatemaltecos: Dinamica interna y desempeño*. Guatemala: ASIES.
- Lipset, . Solari. (1967). *Eliites y desarrollo en AmericaLatina*.
- Mark Hansen, y. S. (1993). *Mobilization, Participation, and Democracy*. Nueva York : Macmillan Publishing Company.
- Mauricio Morales Quiroga, y. R. (s.f.). *"Financiamiento de campañas, competitividad y éxito electoral en la elección de diputados en Uruguay 1999-2004"* . ponencia presentada al Proyecto de Promoción de la Ciudadanía Responsable.
- Morlino, L. (2003). *Calidad de la democraci*.
- Morlino, L. (2003). *Democracias y democratizaciones*. Bolonia: Centro de Investigaciones sociologicas .
- Morlino, L. (2005). *Calidad de la democracia. Notas para su discusión*.
- Myungsoon Shin, Y. J. (2005). *"El dinero importa el gasto de campaña en las elecciones al Congreso de Corea"* . Electoral Studies.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos politicos*. España: S.L. Fondo de Cultura Economica de España.
- Nohlen, D. (2015). *Gramatica de los Sistemas Electorales*. Madrid: Grupo Anaya S.A.
- Novalés, H. (2014). *Partidos Polticos: Financiamiento e Institucionalidad*. Guatemala: Asies.

- O'Donnell, G. (2005). *El nuevo camino de las democracias*.
- Pablo Gutierrez, D. Z. (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina 2004-2010*. Mexico: Universidad Nacional Autónoma de México. UNAM.
- Palda, F. P. (1998). *El impacto de los gastos de campaña en política, Competencia en las elecciones legislativas francesas de 1993*. Public Choice,.
- Pasquino, G. (2011). Nuevo Curso de la Ciencia Política. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Políticos, P. d. (2017). 26-2016. Guatemala.
- Przeworski y Meseguer. (2006). *Globalización y Democracia*.
- Przeworski y Wallerstein. (1988). *Estructuras del capital político*.
- Publinews. (2 de mayo de 2015). Controles de financiamiento. *Controles de financiamiento*, págs. 4-5.
- R., D. (1994). *La Democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.
- Rousseau, J.-J. (1998). El Contrato Social. Barcelona: Marc-Michel Rey.
- Salt, F. (2006). *"Economic Inequality and Democratic Political Engagement"*,. Carbondale, Southern Illinois University, Departamento de Ciencias Políticas.
- Samuels, D. (2001). *"Incumbents and Challengers on a Level Playing Field: Assessing"*. Latin American Politics.
- Sartori, G. (1994). Ingeniería Constitucional Comparada. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (2003). Ingeniería Constitucional Comparada . Mexico: Fondo de Cultura Económica .
- Schmitter, P. C. (1990). *Nueva era democratización*.
- Sovatto, D. (1978-2008). Reforma Política y electoral en América Latina. Mexico: IDEA.
- Stratmann, T. (2005). *"Algunos hablan: dinero en política, Una revisión (parcial) de la literatura"*. Public Choice.
- Stratmann, T. (2005). *"Contribution Limits and the Effectiveness of Campaign Spending"*. George Mason University: Documento de Trabajo.
- Stratmann, T. o. (s.f.).
- Thies, G. C. (2000). *"¿Cuánto importa el dinero?"* Comparative Political Studies.

Zamora, K. R. (2010). *Pagar por la democracia: financiamiento político y financiamiento estatal para las partes*. Consorcio Europeo de la investigación .

Zovatto, D. (2003). *Dinero y política en América Latina: una visión comparada*. Lima: idea, Biblioteca de la Reforma Política.

Leyes e informes

Ley Electoral y de Partidos Políticos en Guatemala 2015, 1-85 (1985).

Iniciativa 51-58 Guatemala, 51-58 (2016).

CICIG. (2011). *Informe de Financiamiento de la Política en Guatemala* . Guatemala.

CICIG. (2015). *Informe de Financiamiento de la Política en Guatemala 2015*. Guatemala.

Fuentes Electrónicas:

Biblioteca Jurídica. (9 de 2001). Recuperado el 20 de 3 de 2018, de <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/350/13.pdf>

Alvarez-Gayau, J. (2003). Como hacer investigación Cualitativa (fundamento y metodología). Recuperado el 9 de Noviembre de 2017, de <http://www.derechoshumanos.unlp.edu.ar/assets/files/documentos/como-hacer-investigacion-cualitativa.pdf>

wikipedia. (2001). wikipedia. Recuperado el 4 de 10 de 2017, de https://es.wikipedia.org/wiki/Financiación_de_partidos_políticos

Javier, B. (2013). Informe Analítico del proceso electoral de Guatemala 2011. Recuperado el 5 de mayo de 2018, de <http://www.lanacion.13>

ANEXOS

Formulario de preguntas presentado a diversos actores políticos

Dictamen Completo presentado por la Comisión de Asuntos Electorales 2017

DICTAMEN NO.1-2017 COMISIÓN DE ASUNTOS ELECTORALES

INICIATIVAS 5059 y 5158 REFORMAS AL DECRETO 1-85 DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS

ANTECEDENTES

Con fechas 8 de junio y 3 de noviembre del año 2016 el pleno del Congreso de la República de Guatemala conoció las iniciativas de ley identificadas con los números 5059 y 5158 que proponen reformas al Decreto 1-85 la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos. La primera iniciativa fue presentada por los diputados Roberto Ricardo Villate Villatoro, Gustavo Arnoldo Medrano Osorio y Edgar Tomás Córdova Molina. La segunda por el Organismo Ejecutivo.

Las iniciativas de marras fueron remitidas a la Comisión Específica de Asuntos Electorales, misma que fue sustituida por medio de las reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, a partir de enero de 2017, por la Comisión de Asuntos Electorales.

1- JUSTIFICACIÓN

El Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, surge de la necesidad de legitimar el sistema político tras la liberalización y transición democrática¹; transitar de regímenes autoritarios hacia

¹ En Construyendo la Democracia en Sociedades Posconflicto. Azpuru, Dinorah, et.al. se estableció un cierto consenso al proceso que, en general, partía la democracia en América Latina, en el marco de la tercera ola de la democratización identificada por Huntington. Entonces, la primera etapa es la liberalización y luego, la transición. La democratización, por su parte, conceptualizada por O'Donnell y Schmitter, establecían que las elecciones se volvían procesos

un sistema acorde a las exigencias que se instalaron a fines del siglo XX y que dieron origen a un nuevo orden internacional.

Para lograr lo expuesto en el párrafo anterior, era necesario que se garantizaran por medio del cuerpo normativo, los siguientes aspectos:

- Contar con un órgano independiente que administrara el proceso electoral;
- La apertura del sistema electoral al pluralismo político y;
- La legitimación de los gobiernos por medio de elecciones libres con la participación ciudadana.

El artículo 223 de la Constitución Política de la República de Guatemala -Libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas – determina la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas. La Ley Electoral y de Partidos Políticos desarrolla el sistema electoral, se regula lo relativo al sufragio universal, las organizaciones políticas, los órganos electorales y el proceso electoral. Todo esto es la base del sistema democrático y del régimen político del país.

Tomando en consideración que el derecho electoral es evolutivo y debe adaptarse a las situaciones socio-jurídicas y políticas del país, las revisiones de las disposiciones contenidas en la norma deben adecuarse para que respondan a las necesidades que la sociedad y la institucionalidad presentan.

Con fecha 26 de abril de 2016, el Congreso de la República aprobó el Decreto 26-2016, reformas al Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos. Esta reforma dotó a la autoridad electoral de mayor capacidad de supervisión, control y sanción sobre los partidos políticos; quedando pendiente abordar temas que orienten la dinámica organizativa hacia mayores niveles de institucionalidad y democracia interna.

permanentes, regulados por las reglas de juego establecidas en la constitución política de cada país.

2- DEL TRABAJO DE LA COMISIÓN

La Comisión de Asuntos Electorales revisó las iniciativas objeto del presente dictamen, definiendo posteriormente los objetivos que habrían de perseguirse con la reforma planteada:

1. Generar condiciones que permitan a las organizaciones políticas avanzar hacia la institucionalización y la democratización.
2. Desarrollar un método de elección que logre mayor legitimidad y que acerque a los ciudadanos con sus representantes, específicamente con los diputados electos por el sistema de distritos y con los alcaldes y corporaciones municipales.
3. Lograr una autoridad electoral más eficiente en la realización de sus funciones.
4. Adecuar procedimientos y plazos para las consultas populares.
5. Corregir algunos aspectos de la reforma electoral anterior.

A partir de esto, la Comisión procedió a elaborar un documento base que se hizo público, junto con una convocatoria a todos los grupos de la sociedad, interesados en discutir y aportar en el proceso. Se realizaron audiencias públicas en las que participaron diecinueve (19) organizaciones:

- Asociación de Mujeres Alas de Mariposa
- Asociación Política de Mujeres Mayas (MOLOJ)
- Convergencia Cívico Política de Mujeres
- Alianza Técnica de Apoyo al Legislativo (ATAL)
- Acción Ciudadana
- Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF)
- Asociación de Estudiantes Sancarlistas, El Colectivo
- Asociación de Amigos del País
- CONSORCIO, -USAC, URL, ASIES -
- Movimiento Cívico Nacional (MCN)

- Asociación Civil Paz Joven
- Asociación SOMOS
- Movimiento Pro Justicia
- Partido VALOR
- Partido Liberal Guatemalteco (PLG)
- Fundación Esquipulas, Asociación Liderazgo, Incidencia y Desarrollo (ASOLIDES)
- Movimiento Semilla
- Instituto de Servicios a la Nación
- Amigos del País
- CONAREP

Posteriormente la Comisión invitó a los partidos políticos para que, en una reunión con ellos, expresaran sus criterios respecto al documento base. En esa oportunidad participaron las siguientes organizaciones políticas:

- FCN-NACIÓN
- Unidad Nacional de la Esperanza –UNE-
- CORAZÓN NUEVA NACIÓN
- Movimiento Reformador –MR-
- Victoria
- Convergencia
- Encuentro por Guatemala -EG-
- Visión con Valores – VIVA-
- FUERZA
- VALOR
- Unión del Cambio Nacional –UCN-
- Productividad y Trabajo –PPT-
- Compromiso, Renovación y Orden –CREO-
- Partido Unionista
- Partido de Avanzada Nacional –PAN-
- WINAQ

Para finalizar las consultas con diversos sectores, la Comisión consideró fundamental conocer los criterios técnicos del Tribunal Supremo Electoral, en tanto órgano encargado de aplicar la Ley en cuestión, debe ser tomado en cuenta por su conocimiento de la realidad y práctica política cotidiana.

CONTENIDO DEL DICTAMEN

Institucionalización y la democratización de las organizaciones políticas:

De forma general un Estado tiene base en su institucionalidad, de esta se espera sea avanzada y fuerte y se logra esto cuanto sus normativas y leyes son más eficientes y aplicables, así como cuando este cuerpo es más cohesionado y menos distorsiones se observen en sus regulaciones y resoluciones.

La institucionalidad establece procesos para moderar la conducta de los ciudadanos, facilita las relaciones humanas y es el instrumento ideal para la resolución de conflictos en la relación del Estado- en su forma abstracta- y el ciudadano – en su forma concreta-.

La institucionalidad en el marco de los partidos políticos, incluye el conjunto de prácticas, reglas y procedimientos establecidos que regulan la vida interna, permitiendo saber de antemano la ruta a seguir para alcanzar puestos directivos o electivos. Reglas y procedimientos que trascienden personas y limitan la concentración de poder y de capacidad de toma de decisiones.

Por otra parte se conoce como democracia interna (de los partidos políticos) aquellos procesos que suponen la adopción de los principios de la institucionalidad a lo interno de las organizaciones políticas, esto significa, en el amplio espectro, la inclusión de la posibilidad de realizar propuestas y crecer dentro de los partidos por parte de sus militantes y afiliados, y le son intrínsecos los derechos de libertad de expresión y libertad de elección.

El reconocimiento de los derechos de los afiliados, hasta ahora ha estado regulado en los estatutos de los partidos y, en su gran mayoría, son normas de poco conocimiento por parte de los afiliados y no permiten un contexto favorable para ejercerlos.

Sin lugar a dudas la participación de los afiliados es fundamental, estos con su activismo político, el ejercicio de funciones de dirigentes en diferentes niveles, la participación en representación partidaria; se constituyen en la esencia de la organización.

El proyecto de decreto incorpora, de manera enunciativa y no limitativa, una serie de derechos de los afiliados, en tanto sujetos clave en la vida partidaria. Los derechos son: participación con voz y voto secreto en las asambleas respectivas, postulación a cargos directivos de las organizaciones políticas y a cargos electivos, derecho a expresar públicamente desacuerdo con la dirigencia, y recibir capacitación y formación política. El objetivo es fortalecer la democratización, y procesos de organización, de los partidos políticos

Con respecto a la necesidad de fortalecimiento en la organización, Robert Michels, en *“Partidos Políticos - un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de las democracias modernas”* (1911, se cita la versión de 2001) -, enfatiza:

“La organización genera y determina la vida del grupo en general y de cada grupo en concreto. La organización es el resultado del propio desarrollo de la sociedad; es un proceso derivado de los crecientes niveles de complejidad social, no el resultado de agentes deliberadamente generadores de organización.

Esto no quiere decir que el principio organizativo sea comprendido como un elemento neutro, por el contrario, plantea la organización como condición necesaria para el funcionamiento de la democracia, medio para llevar adelante la voluntad colectiva en cuanto condición esencial para la lucha política”.

Es importante considerar lo expresado por Angelo Panebianco, como uno de los autores que ha estudiado la organización de los partidos políticos; en su obra *“Modelos de Partido”* (1982) donde aseveró que “las normas protegen a los dirigentes asegurándoles legitimidad, pero también pueden amenazarlos abriendo canales por los que pueden ser contestados y sustituidos”.

La función de las Asambleas Municipales, departamentales y nacional, denota la importancia del afiliado en la organización de los partidos como pilar fundamental del sistema político nacional. Se crea una influencia positiva, una línea de fortalecimiento en dos vías: desde el individuo - la colectividad- hacia la organización partidaria y viceversa, se contribuye a afianzar los vínculos entre partidos y afiliados, dirigidas a lograr mayor adhesión e identificación, así como a garantizar procedimientos de democracia interna y renovación de liderazgos.

Actualmente los delegados a las asambleas no votan de manera libre y secreta, sino que lo hacen por aclamación, se leen las decisiones a tomar y, ante una pregunta y a la “vista pública”, el afiliado o delegado emite voto levantando la mano. El presente proyecto crea de manera obligatoria para elección de dirigentes y de candidatos, que el voto será secreto, garantizando la libertad de elección y la voluntad por mayoría de los afiliados.

El objeto de esta reforma refuerza los procesos internos de democratización, necesarios para los partidos en modernización, y la independencia de candidaturas legitimadas por los afiliados, para una mayor calidad del ejercicio de la representación pública.

Esto se complementa con una nueva función asignada a quien es designado por parte de la autoridad electoral para observar las asambleas: levantar un acta en la que se hace constar los nombres de quienes resultaren electos a puestos directivos o de elección popular, misma que será firmada por quien presidiere la asamblea y quien hubiere fungido como Secretario. Hay antecedentes de cambio de candidaturas post asamblea, vulnerando la decisión de la base partidaria. Con esto se busca garantizar que la base partidaria sea quien, en última instancia, tome las decisiones que por ley le corresponde.

Es una práctica casi generalizada de que el Secretario General de las organizaciones políticas también será su candidato a la Presidencia. Esto ha resultado en organizaciones políticas que orientan su actuar a generar las condiciones para el éxito de la campaña presidencial. La formación de cuadros, la

vida interna, la generación de propuestas sobre problemas nacionales, el posicionamiento con respecto a las actuaciones de gobierno, la escogencia de dirigencias y candidatos locales y departamentales son, entre otros tantos, quehaceres de los partidos que pueden verse determinados por las aspiraciones de quien se postulará a la candidatura presidencial y dirige el partido.

Esta propuesta de reforma propone que quién ostente el cargo de Secretario General, no pueda postularse como candidato presidencial, pues se concibe que la función de dirigente partidario tiene como fin último el fortalecimiento y crecimiento de la organización en todos los niveles.

Para no limitar el derecho a elegir y ser electos, así como para permitir una elección de la base partidaria libre de coerciones, se propone que si el Secretario General de los partidos aspira a la candidatura presidencial, deberá renunciar a su puesto con antelación a las asambleas de postulación. Lo anterior disminuye la influencia que pueda tener en la designación de candidatos o elaboración de las listas, aunado a la prohibición de no integración de los familiares del Secretario General en la estructura organizativa de los partidos.

La reforma busca disminuir, si no evitar, el nepotismo y la centralización de la toma de decisiones a la hora de designar candidaturas. Ello conllevará el impulso a la democratización interna de las organizaciones políticas. Las conducciones legítimas serán privilegiadas y se incentivará una mayor participación ciudadana hacia los partidos políticos.

El equilibrio entre el financiamiento público y privado es primordial para un sano desarrollo de las organizaciones políticas, en la actualidad este balance se ve afectado por altas cifras de aportes privados a los partidos. En la mayoría de los casos la fuente es entregada consecuentemente a los intereses del inversor cuando no bajo una propuesta de recuperación en el ejercicio del poder. Lo anterior conduce a la compra de voluntades y conflictos de interés que desarticulan el espíritu del sistema de partidos y conducen a la pérdida de credibilidad en las organizaciones políticas.

El financiamiento excesivo de las campañas electorales distorsiona el proceso democrático con consecuencias visiblemente negativas para la ciudadanía y la gobernabilidad.

Respecto al financiamiento, debe considerarse el aporte de Daniel Zovatto, al afirmar en su publicación *“Dinero y Política en América Latina, Una Visión Comparada”* (2004):

“El tema del financiamiento político, entendiendo por tal la política de ingresos y egresos de los partidos tanto para sus actividades electorales como permanentes (...)” “(...) [es una] condición *sine qua non* —junto con la importante cuestión del acceso a los medios de comunicación— para la celebración de procesos electorales verdaderamente competitivos.”;

por su parte, Gruenberg en su obra *“El costo de la democracia, poder económico y partidos políticos”* (2007), expuso la importancia del financiamiento durante una campaña electoral declarando que “(...) La competencia electoral consiste fundamentalmente en informar a los votantes sobre la ideología y los programas de gobierno que promueve cada candidatura (...) esta actividad requiere de servicios y conocimientos que solo se pueden conseguir en el mercado privado (...)”; y, volviendo a citar a Zovatto:

“(...) parece lógico y necesario para la salud de la propia democracia la existencia de un cierto grado de financiación, tanto pública como privada, del quehacer político y electoral, por ser estas actividades centrales para la perdurabilidad del sistema democrático”.

En escenarios donde el financiamiento público es marginal, los partidos que tengan acceso a los poderes económicos seguirán gastando, y los que no, seguirán participando en condiciones de inequidad.

Es necesario que el sistema político establezca una relación equilibrada entre estas dos fuentes de financiamiento. La reforma que se presenta adiciona un dólar más de financiamiento público el cual, en gran medida, se destina a las actividades ordinarias del partido así como a actividades asociadas a la campaña electoral, orientándose la calidad del gasto dirigido a los afiliados. Con el fin de

que las propias instituciones políticas promuevan, hacia lo interno, una cultura política democrática.

El objetivo final acotar los límites del financiamiento privado que llegan a las organizaciones políticas con la posibilidad de coacer desde decisiones de aspecto legislativo hasta las políticas públicas que, derivado de su ejercicio, respaldan e implementan; así como fortalecer las capacidades financieras internas para llevar a cabo sus funciones de manera satisfactoria.

Se conduce a modificar la tendencia hacia la baja de la actividad partidaria que ha existido en períodos no electorales y la postura instrumental hacia la política, que explicaría por qué las inversiones se realizan fundamentalmente en actividades relacionadas estrictamente con las elecciones y no en actividades ordinarias.

El aspecto clave en este sentido, es la capacitación y acompañamiento que el Tribunal Supremo Electoral, como parte de sus atribuciones, debe llevar adelante en coordinación con las organizaciones políticas, así como la aprobación de reglamentos para el manejo y rendición de cuentas del financiamiento público y privado. Aún más, siendo novedoso el hecho de regular que las personas individuales o jurídicas que divulguen campañas cívico políticas por cualquier medio de comunicación y redes sociales estarán sujetas, por parte del Tribunal Supremo Electoral, a procesos de control y fiscalización del financiamiento aplicables a las organizaciones políticas; tomando en reparo que estas operan sin el control de la máxima autoridad en materia electoral en el país , por lo que es necesario que exista un control exhaustivo de sus operaciones, el origen de sus fuentes de financiamiento y respondan legalmente en la medida que estas viven y se alimentan de los procesos electorales.

La vida interna de los partidos está determinada por las actividades que realizan, de las cuales las de los órganos permanentes están reguladas en Ley. De estas actividades el único control que se tiene son las actas firmadas y no existe un registro verídico de su realización o de la presencia de los firmantes; por lo que tampoco se tiene certeza de la realidad o justicia de sus decisiones.

En el Dictamen se obliga a las organizaciones políticas registrar la agenda de actividades de sus órganos permanentes lo que conlleva el control de estas por parte del Registro de Ciudadanos, aunque la reunión se llevará a cabo sin la presencia de sus delegados.

Se pretende con la reforma generar una vida partidaria, a niveles de órganos permanentes, más dinámica y constante. Así como evitar decisiones unilaterales o sin consenso, la inactivación del espíritu de la creación de los órganos permanentes.

Una nueva forma de elegir a diputados distritales, alcaldes y corporaciones municipales.

El proyecto de reforma también propone un reordenamiento hacia lo interno de los distritos electorales que definen la Constitución y la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

La importancia de revisar la conformación territorial para elegir diputados radica en dos aspectos: Primero lograr la cercanía del elector con los elegidos, segundo permitir nóminas que puedan admitir métodos de elección con listas que incorporen foto y nombre de los postulados, que posibiliten al elector dar su voto a una persona de manera directa, sea por sistema de lista desbloqueada o de lista abierta. En ese sentido es importante señalar que el diseño actual haría inviable en la práctica el transitar hacia un modelo de elección por personas, en virtud del tamaño de los listados y la cantidad de partidos que postulan, especialmente con la última reforma aprobada, pues ésta otorga a los partidos espacio en medios de comunicación a costa del Estado, y además determina la cancelación de organizaciones que no participen en la contienda electoral. De lo anterior es altamente probable que el número de organizaciones políticas en contienda será mayor al de procesos anteriores.

“Distrito” es un concepto que procede del latín *districtus* (“separar”). El término se utiliza para nombrar a las fronteras o delimitaciones que permiten dividir una región territorial para organizar la administración, la función pública y los derechos

del tipo político y civil y, en nuestro sistema electoral refiere a un territorio que elige cierto número de escaños.

Existen diferentes modelos de distritos, desde los uninominales, los plurinominales, hasta los distritos nacionales. De esa cuenta en algunas legislaciones, los distritos corresponden a la distribución político-administrativa de los estados; hay países donde existen únicamente distritos uninominales como Estados Unidos, países con distritos plurinominales -como el nuestro- y países como Israel donde el país entero es un único distrito.

También existen países que con alguna periodicidad redelimitan sus distritos y otros que lo han hecho en reformas a su norma electoral. Handley y Grofman (2008) plantean que son cuatro los principales criterios en los que se basa esta reestructuración: equidad poblacional, geografía, grupos minoritarios e intereses comunes; siendo generalmente la equidad poblacional y los grupos minoritarios los dos motivos más concurrentes.

En el ensayo *“Armando el Rompecabezas: los distritos electorales en Guatemala”* de Javier Fortín, publicado por ASIES se plantea que los distritos en “Guatemala coinciden con la división administrativa del Estado por departamentos con la excepción del departamento de Guatemala (...). Por otro lado, el sistema guatemalteco cuenta con dos tipos de distritos electorales primarios: el nacional y el distrital.”. Y se plantea que estos son inflexibles por las delimitaciones constitucionales en el artículo 157 de nuestra Carta Magna que reza en su segundo párrafo:

“Cada uno de los departamentos de la República, constituye un distrito electoral. El Municipio de Guatemala forma el distrito central y los otros municipios del departamento de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala. Por cada distrito electoral deberá elegirse como mínimo un diputado. La Ley establece el número de diputados que corresponda a cada distrito de acuerdo a su población. Un número equivalente al veinticinco por ciento de diputados distritales será electo directamente como diputados por lista nacional.”

La aseveración en el ensayo es una verdad a medias pues si bien los distritos electorales de la nación están delimitados a los departamentos con su debida excepción, la composición electoral interna de los mismos no está delimitada más allá de los municipios y un reordenamiento que no rompa la “frontera” del distrito - aunque lo redistribuya hacia lo interno y sin violar los territorios municipales- no constituiría una falta a los preceptos estipulados en nuestra Carta Magna. Es pertinente señalar la previsión constitucional que en el mismo artículo se otorga potestad legislativa al Congreso de la República pudiendo este fijar parámetros nuevos siempre que no se violen los preceptos de la propia Constitución.

Según algunos especialistas, en la medida que los distritos tienen un alto número de empadronados, una amplia extensión territorial o un número elevado de escaños a elegir, el vínculo entre los representantes y representados se debilita, es escaso y en ocasiones casi nulo.

En la reforma propuesta se mantienen la conformación de los distritos que la Constitución de la República en el artículo 157 define, así como el número de diputados que se estableció como una cifra fija en los cambios a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en el artículo 55 del Decreto 26-2016 (128 distritales y 32 por el sistema de lista nacional) pero se indica que aquellos que elijan más de cinco diputados sean -posterior a cada censo y siguiendo criterios poblacionales, geográficos y culturales- divididos en circuitos electorales llamados subdistritos, que postularán un mínimo de tres y un máximo de cinco diputados al Congreso de la República; buscando que los representantes tengan un alto grado de acercamiento con el electorado, que este privilegie sus liderazgos y organizaciones políticas haciendo más equitativa la competencia electoral.

Los distritos de magnitud cercana a 4 tienen a mantener un equilibrio entre representatividad y gobernabilidad, posibilitando que varias fuerzas políticas alcancen escaños en la medida que obtiene apoyo popular. Varios estudios académicos han demostrado que la magnitud de los distritos influye directamente en la relación votado- votante y que repercute en la configuración de los planes de gobierno de acuerdo a la cantidad de representantes que elige. Hoy en día el “20

por ciento de los territorios constituye el 50 por ciento de la asamblea” (Brolo, Javier; El Tamaño Importa, 2013). Por otra parte el mismo estudio confirma que “los distritos de magnitud baja que emplean una fórmula proporcional, ofrecen un amplio rango de opciones que pueden estar representadas, a la vez que los votantes y las élites políticas cuentan con incentivos para coordinarse alrededor de partidos estables”; igualmente demuestra que en los “distritos de magnitud 4 se cumple con las características del balance entre fragmentación y desproporcionalidad” y contribuyen “a crear un sistema de partidos políticos con equilibrio entre gobernabilidad y representación”.

La reforma ordena que en la asignación de las curules que el Tribunal Supremo Electoral realice de los sub-distritos que componen un distrito, esta se realice acorde a la densidad poblacional; para mantener equilibradas las distintas variables resultantes en la subdistritalización en la relación con cantidad de habitantes por diputado y facilitar el conocimiento, y reconocimiento, de las autoridades por la ciudadanía así como el ejercicio de fiscalización de acciones que esta realice.

Los subdistritos electorales en una magnitud cercana a cuatro son una condición previa para la aplicación de la fórmula de elección de diputados distritales, no solo para alcanzar mayores niveles de representatividad y gobernabilidad, sino para facilitar el procedimiento de aplicación, facilitar el voto, simplificar la boleta de votación y disminuir los costos de infraestructura que pudiera necesitarse.

Dieter Nohlen en *“Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción”* (2004) hace referencia a que el sistema proporcional en circunscripciones plurinominales es un sistema que en general funciona bien, pese a no cumplir ni con la exigencia de representación ni con la de participación. Sin embargo, las listas semiabiertas contribuyen a aumentar el vínculo entre el representante y quienes le eligen, ya que será el elector quién decide por quien votar y tiene la posibilidad con su voto preferente de alterar el orden postulado por la organización partidaria en la asignación de curules. En este caso, se fortalece el liderazgo en la medida en que las organizaciones políticas se ven obligadas a

acercarse y promover líderes que gocen de un amplio reconocimiento en su circunscripción.

Esta combinación que aplicaría el reordenamiento inmediatamente acercará al candidato con su elector y, al reorganizar la geografía electoral en distritos de magnitud intermedia, el sistema de partidos tenderá hacia la estabilidad, permanencia, saneamiento, representatividad y participación ciudadana. Así, en combinación con el voto preferente que se incluye en el Dictamen, se opera en sentido opuesto a los efectos negativos que hace alusión al sistema proporcional en circunscripciones plurinominales, pues estos efectos aplican en el caso de listas bloqueadas y cerradas.

“Los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules, y por consiguiente afectan la conducta del votante. Además influyen sobre si el elector vota por un partido o por una persona. (...) ambos criterios son de grado y admiten combinaciones” (Sartori, Giovanni; Ingeniería Constitucional Comparada, 1994). En la propuesta actual se mantiene el principio de proporcionalidad en el reparto de las curules, las variaciones en la asignación de los mismos las decide la voluntad popular y propicia un necesario equilibrio al “personalizar” el voto y mantener el principio establecido en el artículo 140 de la Constitución de la República sobre el sistema de gobierno republicano, democrático y representativo.

Para establecer la proporcionalidad del sistema a valorar se deben balancear varios aspectos como: garantía de la voluntad popular, sistema de partidos políticos, magnitud del distrito y sistemas de asignación.

Los sistemas de representación proporcional como el que se aplica según nuestra legislación, responden a la lógica de establecer una adecuada proporción y correlación entre la cantidad de votos que se requieren para la asignación de un escaño. El sistema actual ofrece solamente la alternativa de avalar los listados tal como los determinó la asamblea partidaria respectiva, sin posibilidad de ser alterados en su orden.

Dentro de la lógica descrita anteriormente, un ciudadano elige un representante, por ejemplo, en el distrito Guatemala, con una participación media de diecisiete organizaciones políticas, de entre 323 propuestas, mientras que en el distrito de El Progreso lo hace de entre 34 candidatos: el derecho de individualizar la delegación de confianza y voluntad de un ciudadano en otro no se ejerce en las mismas condiciones en todo el territorio y dificulta el reconocimiento positivo de la forma de elegir autoridades.

A pesar de que existen diversos modelos en el mundo, muchos de ellos ignoran el voto al partido posterior a la asignación de escaños, determinando quienes deben ocuparlos únicamente a partir de los votos directos recibidos por los candidatos postulados. Esta Comisión considera que es importante mantener el ascendente del partido sobre todos y cada uno de sus candidatos, en virtud que el partido representa un elemento cohesionador que determina, en buena medida, los juicios y las decisiones que ha de tomar quién resulte electo, especialmente en los temas de gran importancia y trascendencia nacional. Aunado a esto la tendencia latinoamericana, de la cual Guatemala no escapa, de personalizar la política impide que se estructuren sistemas sólidos que respondan de mejor manera a los retos de la administración pública, entendiendo que los partidos políticos son la puerta de entrada al poder político, como bien dice Sartori: “Mientras el elector vote simple y llanamente por un notable local o alguna clase de cacique local (en el contexto del personalismo latinoamericano), los partidos seguirán siendo etiquetas de poca monta, si es que tienen alguna”. (Ingeniería Constitucional Comparada, Sartori 2010).

La ruta que debe seguir el país no es hacia una mayor fragmentación en el poder legislativo, hecho que empieza a ser la tendencia en 2006 y, llegando caso extremo en la actualidad: sistema sumamente fragmentado, incluso a lo interno de los bloques legislativo, mismos que se han constituido a partir de personas que no fueron electos por los partidos políticos a los cuales representan dichos bloques. Es necesario, de esa cuenta, mantener cohesión partidaria, ascendente del partido sobre los electos para poder lograr mayores niveles de gobernabilidad a lo interno

del Organismo Legislativo, de manera tal que el aparato estatal, con sus tres poderes, empiece a funcionar de mejor manera.

La presencia de elementos proporcionales en el sistema electoral, “partido” y “persona” puede instrumentarse de tal forma que no sólo crezca la estabilidad gubernamental, sino que se incremente a través suyo la legitimidad de la representación política y así la estabilidad del sistema democrático y de cada una de las instituciones que lo representan y sobre todo, los partidos políticos. De tal forma, que la representación proporcional con la inclusión de lo que se ha denominado representación proporcional de minorías con derecho a voto preferente es una demanda que operaría en ese sentido.

Dieter Nohlen plantea que el sistema electoral es dinámico y debe responder a los contextos específicos en los cuales se aplica, deben ser contemporáneos a las exigencias sociales, la demanda popular y consecuente con los resultados esperados, al respecto dice:

“El mejor sistema electoral es el que se adapta mejor a los requisitos de lugar y tiempo. Esta tesis implica que el contexto político y sociocultural importa mucho a la hora de diseñar un sistema electoral, pues es el que decide de alguna manera si este va rendir mejor en relación a los valores priorizados, cuya realización se espera (...) No se trata, pues, de escoger entre sistemas electorales, sino de diseñarlos. Esta tesis ya tiene consecuencias para una reforma electoral: favorece a sistemas electorales que permiten un diseño específico, o sea, favorece a los sistemas combinados.”(La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada, 2006).

En el sistema que se propone para la elección de diputados distritales cada ciudadano significa un voto que puede ser emitido por la lista partidaria, avalando la propuesta del partido, o por un candidato en específico, delegando su representación en ese delegado.

Para evitar invalidar votos de ciudadanos cuyas marcaciones evidentemente expresan la elección del votante, se adicionan las variables siguientes para

considerar válidos los votos, evitando con esto, que la intención claramente determinable del elector se proteja.

Es importante mencionar que tanto el voto por el partido, como el voto por las personas son decisiones legítimas y ambas deber de contar por igual, en tanto expresa la voluntad del votante. Es precisamente esta voluntad la que es el objeto último y el bien tutelado de la democracia; este axioma funciona en las dos direcciones, dado que democracia es también, al emitir el ciudadano su voto preferente, garantía de la voluntad popular.

La asignación de escaños se efectuará en dos etapas; la primera corresponde a la asignación de curules por partido; la segunda se asigna las curules a lo interno de la lista partidaria.

Los resultados de este sistema varían el orden de elección de las panillas partidarias según la distribución del voto al partido y el voto a las personas; cualquier variación entre estos dos elementos, cada cual en su caso y según su proporción, resultaría en candidatos diferentes electos. (Figuras 1, 2, 3)

A continuación se presenta ejemplo de un distrito electoral que elige cuatro diputados. Se plantean escenarios en los que el voto a la lista varía porcentualmente; los votos a los candidatos, de manera individual mantendrá la proporción en cada uno de los ejemplos, es decir, el candidato A siempre tendrá 3.25%, candidato B% 25.6%, candidato C% 41.46% y candidato D 29.67% del total de votos emitidos a favor de personas.

	VOTOS POR LISTA	PUESTO INVERTIDO	CIFRA PONDERADORA	VOTOS PONDERADOS	VOTOS DIRECTOS	TOTAL
Candidato A	1608	4	1	1600	988	2588
Candidato B	1608	3	0.75	1200	7782	8,982
Candidato C	1608	2	0.5	801	12,603	13,404
Candidato D	1608	1	0.25	400	9,019	9,419

Figura 1. Aplicación de la fórmula, 5% voto a la Lista. Resultan electos en su orden candidato C y D.

	VOTOS POR LISTA	PUESTO INVERTIDO	CIFRA PONDERADORA	VOTOS PONDERADOS	VOTOS DIRECTOS	TOTAL
Candidato A	7400	4	1	7400	800	8200
Candidato B	7400	3	0.75	5,550	6,298	11,848
Candidato C	7400	2	0.5	3,700	10,199	13,899
Candidato D	7400	1	0.25	1,850	7,299	9,149

Figura 2. Aplicación de la fórmula, 23.13% voto a la Lista. Resultan electos en su orden candidatos C y B.

	VOTOS POR LISTA	PUESTO INVERTIDO	CIFRA PONDERADORA	VOTOS PONDERADOS	VOTOS DIRECTOS	TOTAL
Candidato A	16,000	4	1	16,000	520	16,520
Candidato B	16,000	3	0.75	12,000	4,096	16,096
Candidato C	16,000	2	0.5	8,000	6,633	14,633
Candidato D	16,000	1	0.25	4,000	4,747	8,747

Figura 3. Aplicación de la fórmula, 50% voto a la Lista. Resultan electos en su orden candidatos A y B.

La cobertura territorial de las organizaciones políticas se descentralizará y deberá tener mayor presencia en sectores del país donde tradicionalmente al acercamiento es a las mayorías y no a las personas, obteniendo -por consiguiente- un mayor conocimiento de la realidad del país y mayor objetividad a la hora de tomar decisiones, lo que los ciudadanos percibirán compromisos más estables entre el sistema político y sus intereses, así como un incremento de su incidencia en el modelo de desarrollo del país.

Los diputados electos con este sistema no solo tienen el respaldo del partido sino que también se ven respaldados por el apoyo personal – político- de los votantes

que en la boleta distrital marcaron su nombre dentro de la planilla del partido: la ciudadanía alcanzará la representación justa y gozará de mayor estabilidad política, los diputados deberán establecer mecanismos de rendición de cuentas y espacios abiertos de atención permanentes.

Por otra parte este sistema creará una oxigenación periódica de las organizaciones políticas y sus liderazgos. Se podrán individualizar y medir las corrientes internas y su respaldo popular, en beneficio de las distintas corrientes y las minorías que militan dentro de la misma organización política. El proceso de democratización interna encuentra una herramienta técnica de alto valor para el desarrollo de nuevas metodologías, inclusión de sus demandas en los planes de gobierno además de la posibilidad de ser más competitivos no solo dentro de la propia planilla, sino dentro de la boleta electoral.

Refiriéndonos a la reforma para la implementación de la segunda vuelta electoral para alcalde y síndicos, la competencia electoral a nivel municipal se ha caracterizado por el incremento de la participación de organizaciones políticas y la fragmentación partidaria lo que conduce a una debilidad del sistema político de los gobiernos locales, por la escasa diferencia entre los resultados obtenidos en las elecciones y la composición final de la corporación municipal.

La segunda vuelta electoral es una figura legal vigente en la Constitución de la República en su artículo 184 y en el Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, en el artículo 196; su implementación para la elección de autoridades locales es una ruta estratégica para aumentar la legitimidad de la elección y la disminución de la conflictividad social relacionada al proceso electoral.

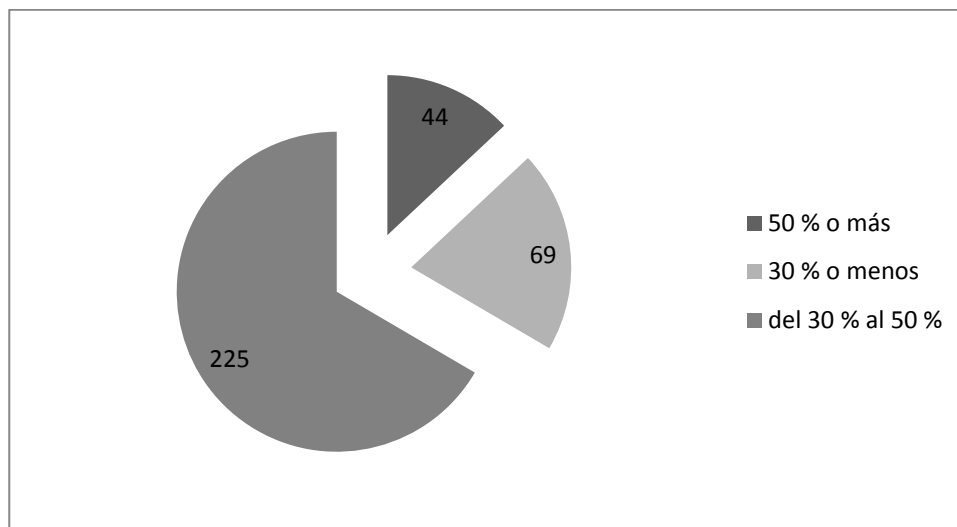


Figura 4. Porcentajes de votos alcanzados para alcaldías (2015).
Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

En la elecciones de 2015, de las trecientas treinta y ocho alcaldías el trece por ciento fueron ganadas por organizaciones políticas que contabilizaron el cincuenta por ciento o más de los votos; otro veinte por ciento fueron electas con menos del treinta por ciento de los votos válidos. De esta cuenta la media para elegir autoridades municipales en el país oscila entre el treinta y el cuarenta por ciento, y establece parámetros claros del comportamiento del voto y el respaldo popular a los liderazgos locales: se declarará, de forma automática, ganadora a la planilla que tenga la mayor cantidad de votos siempre que estos superen el cuarenta por ciento o más de los votos válidos emitidos, o siempre que supere el veinticinco por ciento de los votos válidos emitidos y que la diferencia entre esta y la segunda supere el cinco por ciento de los mismos. (Figuras 4 y 5)

Podemos encontrar casos como el del municipio de Patzicía que fue ganado con el diecisiete por ciento de los votos válidos emitidos o Patzún que llegó al dieciocho por ciento, hasta extremos como los municipios de Ipala y Zunilito que fueron ganados con setenta y uno y setenta y siete por ciento respectivamente, lo que evidencia la desproporción y la fragilidad de las autoridades electas por una evidente minoría, sin dejar fuera de este análisis que la asistencia a las urnas, en

2015, tuvo una media del setenta por ciento de los electores, lo que disminuiría dramáticamente las cifras de apoyo popular.

La representación política es reconsiderada en la comprensión y aplicación del concepto “mayoría relativa” en el caso de las autoridades municipales: se plantea que en determinadas condiciones cuantitativas en referencia a los resultados obtenidos en la elección ordinaria- conforme al umbral antes descrito-se realice una segunda vuelta electoral para alcalde y síndicos y no así para la corporación, la cual quedará compuesta conforme a los resultados de primera vuelta. Así en 2015 setenta y nueve alcaldías hubieran pasado a segunda vuelta o el veintitrés por ciento del total.

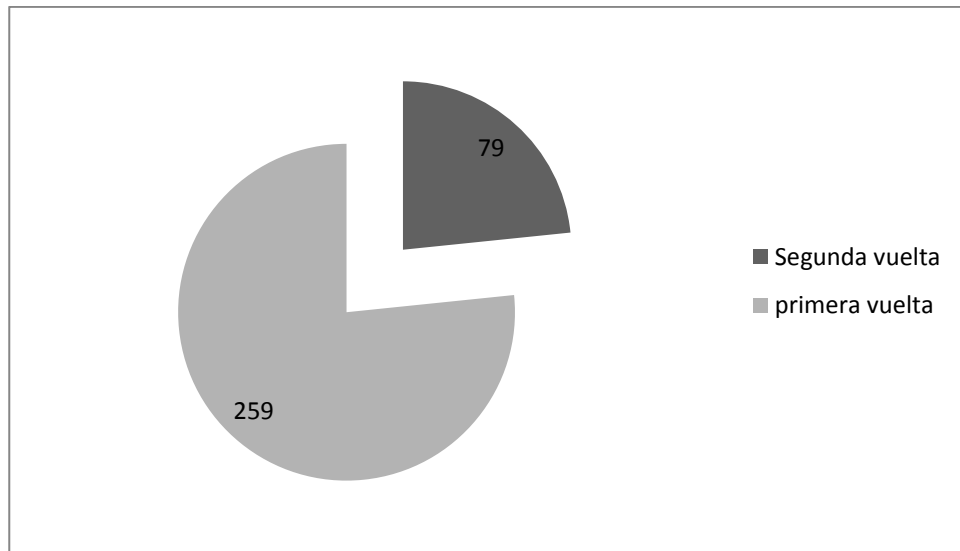


Figura 5. Alcaldías a segunda vuelta (2015).Fuente: Elaboración propia con datos del TSE

La reforma delega la sucesión del cargo de alcalde en los síndicos en la búsqueda de respetar el voto popular que define a que organización política deposita su confianza para gobernar en el período; con esto se responde, de forma permanente, a la voluntad expresa del soberano y consolida las políticas públicas y planes de desarrollo en la agenda del grupo que ejerce el poder. Estos cambios fortalecen la voluntad popular que, complementada con la participación de la ciudadanía que solamente puede postularse a cargos de elección popular en la jurisdicción donde ejerza su derecho al voto, experimentará un aumento en la

percepción positiva de sus representantes y de la legitimidad en de la estructura del sistema electoral.

El mecanismo de segunda vuelta para alcaldes y síndicos surge de la necesidad de tener autoridades locales con un mandato legítimo, sólido e integral, replanteándose la distribución y contribución de las distintas organizaciones políticas en la búsqueda de mayor gobernabilidad y una mejor relación del ciudadano con sus autoridades.

Tribunal Supremo Electoral más eficiente

Inscribirse en el Registro de ciudadanos es un derecho de todo guatemalteco que previamente haya obtenido su Documento de Identificación Personal, solo con esta condición previa puede ejercerlo y quedar facultado para otros derechos establecidos en el artículo 3 del Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos.

La garantía de los derechos políticos se reconoce a la legislación electoral de los estados y ha sido puesta de manifiesto en resoluciones emanadas de la Corte de Interamericana de Derechos Humanos, que -en sentencia de seis de agosto de dos mil ocho (*Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*)- consideró:

“(...) En el ámbito de los derechos políticos, la obligación de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos u oportunidades (...). Sin esa acción del Estado los derechos a votar y a ser votado, simplemente, no podrían ser ejercidos. Los derechos políticos (...) son derechos que no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada normativa e, incluso, sin un completo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia: si no hay códigos o leyes electorales, registros de electores, partidos, políticos,

medios de propaganda y movilización, centros de votación, justas electorales, fechas y plazos para el ejercicio del sufragio, este sencillamente no se puede ejercer (...)."

En la práctica el proceso de inscripción se realiza en dos fases y lugares distintos que involucran a las instituciones Registro Nacional de las Personas (RENAP) y Registro de Ciudadanos, lo que hace que el proceso se burocratice y dificulte para el ciudadano que, una vez identificado abandona el proceso de empadronamiento ante las dificultades de poder concretarlo de una forma rápida y orgánica, además de los gastos que puede conllevar en movilización, dietas y otros.

El padrón electoral de las elecciones de 2011 a 2015 creció apenas un dos punto ocho por ciento, de siete millones trecientos cuarenta mil ochocientos cuarentaiuno (7,340,841) a siete millones quinientos cincuenta y seis mil ochocientos setenta y tres (7,556,873) con una diferencia de doscientos dieciséis mil treinta y dos empadronados; lo que significa que el promedio de ciudadanos empadronados por cada sede municipal es de un ciudadano cada dos días.

Lo anterior contrasta con la entrega de más de dos millones de nuevos Documento Personal de Identificación del periodo 2009 a 2015, lo que establece una relación de un empadronado por cada diez Documento Personal de Identificación nuevos emitidos.

Por otra parte, al estar operando estos servicios en distintas sedes, los gastos aumentan y se duplican. Entre ambas instituciones, por la obligatoriedad de tener sedes en cada municipio, rentan un mínimo de seiscientos ochenta propiedades para el ejercicio de sus funciones, lo que redundo sobre costos para el presupuesto nacional; si a esto se le adicionan los gastos permanentes de servicios, sueldos y otros, los valores son considerablemente altos contra los logros que se han obtenido.

En la propuesta se dispone que, con el fin de facilitar el proceso de inscripción en el Registro de Ciudadanos una vez obtenido el Documento Personal de Identificación, existan subdelegaciones del Registro de Ciudadanos en las Sedes del Registro Nacional de las Personas.

En la actualidad el artículo 124 del Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente regula las calidades de los miembros del Tribunal Supremo Electoral y les asigna las mismas que corresponden a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; por lo que gozan de las mismas inmunidades y prerrogativas que aquellos y están sujetos a igual responsabilidad.

El aspecto a considerar es que en la ley actual se deja fuera a profesionales de diferentes Ciencias del conocimiento humano, para poder optar al Cargo de Magistrado del Tribunal Supremo Electoral, tomando en consideración que actualmente pertenece a un solo gremio de profesionales la oportunidad de optar al puesto. Esta falta de diversidad monopoliza las capacidades de los Magistrados atentando contra el buen cumplimiento de sus otras funciones no derivadas del ejercicio con la Ley.

A pesar de que el Tribunal Supremo Electoral es, como su nombre indica, un tribunal, su materia de conocimiento no pertenece a la rama penal sino que lo determina su carácter político electoral, rector del proceso democrático del país y con funciones que en un amplio espectro de actividades que van desde lo regulatorio a los procesos electorales, aspectos propios de la administración, fiscalización de organizaciones políticas así como investigación y resolución de asuntos de su competencia, con capacidad de establecer sanciones pecuniarias y administrativas, más no de resolver en materia penal u otras ramas de las ciencias jurídicas.

En ese orden de ideas en la propuesta de reforma se considera viable dejar exequible a otros profesionales de ramas del conocimiento humano (leyes, matemáticas, ciencias sociales, otras) para que se pueda integrar el Tribunal Supremo Electoral de forma integral, que fortalezcan los distintos procesos (según su naturaleza) y puedan tomar decisiones o aplicar nuevas metodologías de trabajo apuntando a la modernización; esta integración creará un órgano con mayores capacidades para el desarrollo de sus funciones al abordar de forma multidisciplinaria las distintas acciones que le son encomendadas y sería un mejor reflejo de la composición de nuestro sistema.

Otro aspecto a considerar es que el derecho es evolutivo y que tiene relación directa con otras ramas del saber humano; que se necesitan conocimientos bastos que coadyuven para que de manera integral puedan resolver los asuntos sometidos a su conocimiento.

Se refuerza el derecho de las organizaciones políticas a la revisión de resultados electorales, normándose el plazo para la audiencia, solicitud y la revisión inmediata del lugar o lugares donde existan incongruencias. Y siendo el proceso electoral determinante para la construcción de mayorías, la certeza de que la decisión popular está siendo reflejada en las elecciones es la columna vertebral del trabajo de Tribunal Supremo Electoral en la validación de los resultados electorales. Esta medida preserva la estabilidad política (siendo una herramienta legitimadora de doble vía) y el orden social.

La revisión de los resultados de la votación es una de las etapas cruciales del proceso electoral. La inestabilidad y las dificultades para emitir la resolución y transmitir los resultados finales de manera clara y oportuna influyen directamente en la aceptación y reconocimiento de las autoridades electas y de las organizaciones políticas.

El objeto de esta reforma apunta a tener mayor certeza y transparencia respecto a la voluntad popular expresada en las urnas. El caso del Diputado Walter Félix es un ejemplo de lo que se quiere evitar, quien tuvo que esperar dos años, once meses y nueve días para obtener la resolución positiva de la asignación de su curul, asignada previamente de manera equivocada a un representante de otro partido político.

La programación electrónica del proceso electoral, junto a la recepción de manera automática de los informes emitidos a las Juntas Electorales, el acceso a resultados parciales de conteo de votos, incide en costos de tiempo, seguridad, eficiencia y transparencia en el manejo de la información.

Se incorpora la figura del fiscal informático que asegura y refuerza el papel fundamental que los fiscales de cada partido, acreditados en el Tribunal Supremo Electoral ante el acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación,

lo que obliga a legislar en esta área con el objeto de modernizar el sistema jurídico y los procesos políticos institucionales, complementando los sistemas tradicionales. Es importante destacar que, como se norma la asistencia de los fiscales y de los fiscales informáticos a las sesiones, implica fortalecer la certeza de acción de la administración electoral.

La inacción o retardo administrativo en los casos que atañe esta Ley, ha creado situaciones sui generis que han vedado, en cierta medida, la libre competencia electoral y mantenido a personas e instituciones propias de nuestro sistema electoral en un limbo legal e inoperante, afectando la posibilidad de lograr el favor ciudadano en la decisión que se toma en las urnas electorales.

Respecto a las consecuencias negativas del retardo en las peticiones Hugo Calderón en el estudio “Silencio administrativo y sus efectos en la legislación guatemalteca” plantea que “Las autoridades administrativas no siempre dan una resolución categórica a las peticiones y gestiones de los particulares, por lo que los particulares no pueden determinar cuál es el alcance de su situación, por la incertidumbre que encierra el hecho que no se les resuelva una situación jurídica.” Esta Comisión considera que existe la necesidad del cumplimiento de los pasos establecidos en ley, en búsqueda de la estabilidad del sistema, la institucionalización y fortalecimiento de las organizaciones políticas y la competencia electoral equitativa.

En la reforma se le facilita al Tribunal Supremo Electoral las compras y contrataciones en época electoral. Se facilitan así los procedimientos con el fin de que el proceso electoral sea eficiente y pueda cumplir con el Principio de Garantía de la voluntad popular expresado en la reforma al artículo 15 Bis que respalda este Dictamen.

Procedimientos consultivos

Respecto a los procesos consultivos, al ser un ejercicio de democracia directa y siendo está un proceso de construcción de mayorías, se norman los tiempos – luego de recibir acuerdo gubernativo o legislativo – en asuntos de

especial trascendencia así como la publicidad que debe recibir y los idiomas en que debe ser divulgado el proceso; legitimando las acciones que el Gobierno en consonancia con el proceso consultivo, resuelva.

Corrección a aspectos de la reforma anterior

La Comisión considera que debe eliminarse la obligatoriedad de destinar los recursos del financiamiento público hasta el nivel municipal, ya que esto provoca no una repartición de los recursos sino una atomización sin efecto objetivo. En dependencia al apoyo popular que hayan recibido las organizaciones políticas las cifras a depositar en cuentas bancarias municipales no estimularían el crecimiento partidario, ni asegurarían la cobertura de las necesidades comunes de la vida interna del partido que debe entenderse como los pagos de funcionamiento (sedes, servicios, sueldos) y otras actividades no relacionadas con los procesos de formación política.

A la fecha existen organizaciones políticas que, según los porcentajes que determina la ley, deben hacer llegar a sus órganos permanentes municipales cifras desde sesenta a cien quetzales lo que hace infectivo el financiamiento público.

También en la reforma se estandariza a dos años de gestión los Comités Ejecutivos Nacional, departamentales y municipales , con sus respectivos secretarios e integrantes, pues en la reforma anterior no se establecieron plazos homologados, lo que creaba complicaciones en la interpretación de la norma.

DICTAMEN

En virtud de lo anterior, los Diputados integrantes de la Comisión de Asuntos Electorales, con fundamento de las atribuciones que la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley del Organismo Legislativo le confieren el presente **DICTAMEN FAVORABLE CON MODIFICACIONES a las iniciativas 5059 y 5158**, que disponen aprobar reformas al decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos; por

considerarse proyectos de decreto viables, oportunos, convenientes y Constitucionales.

Oscar Arturo Argueta Mayén
Presidente

Ana Victoria Hernández Pérez
Vicepresidenta

Mayra Alejandra Carrillo De León
Secretaria

Felipe Alejos Lorenzana
Integrante

Erwin Enrique Álvarez Domínguez
Integrante

Alvaro Enrique Arzú Escobar
Integrante

Orlando Joaquín Blanco Lapola
Integrante

Carlos Enrique Chavarría Pérez
Integrante

Rubén Misael Escobar Calderón
Integrante

Juan Ramón Lau Quan
Integrante

Fernando Linares Beltranena
Integrante

Nineth Varenca Montenegro Cottom
Integrante

Karina Alexandra Paz Rosales
Integrante

Vivian Beatriz Preciado Navarajo
Integrante

Maria Cristina Quinto García
Integrante

Aníbal Estuardo Rojas Espino
Integrante

Mario Taracena Díaz-Sol
Integrante

Eduardo Zachrisson Castillo
Integrante

DECRETO NÚMERO_____

CONGRESO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de la República de Guatemala establece que es obligación del estado garantizar la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas. Y que todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la ley constitucional de la materia.

CONSIDERANDO:

Que son derechos y deberes de los ciudadanos elegir y ser electos, así como velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral, y que el fin del sistema político electoral, consiste en garantizar el pleno respeto de la voluntad soberana del pueblo.

POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171 literal a), de la Constitución de la República de Guatemala.

DECRETA:

Las siguientes:

REFORMAS A LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS, DECRETO 1-85 DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

Artículo 5. Se reforma el artículo 21 bis del Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, el cual queda así:

“Artículo 21 Bis. Del financiamiento público de las organizaciones políticas.

El Estado contribuirá al financiamiento de los partidos políticos a razón del equivalente en Quetzales de tres Dólares (US\$3.00) de los Estados Unidos de América, por voto legalmente emitido a su favor en las elecciones anteriores, siempre que haya obtenido no menos del cinco por ciento (5%) del total de los votos válidos emitidos. 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 (5%) a los partidos que obtengan por lo menos una diputación al Congreso de la República, quienes recibirán igualmente financiamiento.

Las organizaciones políticas destinarán el financiamiento de la forma siguiente:

- a) Treinta por ciento para la formación y capacitación de afiliados; para efectos de esta Ley se consideran fines de formación ideológica y política los gastos realizados para formar y capacitar afiliados, cuadros, fiscales electorales de los partidos políticos, publicación de material para formación y capacitación, así como el pago de inscripción, transporte, hospedaje y alimentación para recibir cursos de formación política y de estrategia organizativa o electoral en el país o en el extranjero;
- b) Treinta y cinco por ciento para actividades nacionales; compromisos financieros internacionales por afiliación a redes u organizaciones internacionales de partidos políticos; funcionamiento de la estructura partidaria nacional, pago de sede y sus servicios básicos; gastos de hospedaje y transporte de los dirigentes nacionales, funcionarios y empleados del partido para actividades partidarias en el territorio nacional o en representación del partido en el extranjero; pago de salarios de personal administrativo y operativo; contratación de servicios de investigación cuantitativa y cualitativa; otros rubros propios del funcionamiento y quehacer político de la organización nacional.
El año posterior a que se realicen las elecciones este recurso podrá ser destinado a pago de deuda de campaña recién pasada.
- c) Treinta y cinco por ciento para funcionamiento y otras actividades del partido en los departamentos en los que el partido tenga organización partidaria vigente. Los recursos a los que se refiere la presente literal, deberán ser distribuidos por el secretario departamental, atendiendo a la disponibilidad financiera, actividades y necesidades en los municipios en los que el partido tenga organización partidaria vigente. Para determinar los montos que correspondan a cada órgano permanente departamental, se utilizará como base para el cálculo, el total de empadronados que hubo en la última elección en cada distrito electoral. Los secretarios departamentales deben enviar su presupuesto anual al Comité Ejecutivo Nacional para su aprobación;

En el año que coincide con las elecciones, los partidos podrán destinar el total de la cuota anual del financiamiento público que les corresponde, para cubrir gastos de campaña electoral, así como saldos que hubieran quedado de la ejecución en

años anteriores, los cuales solo podrán ser contabilizados a partir del inicio oficial de la respectiva campaña electoral.

Prevía solicitud justificada, el Tribunal Supremo Electoral podrá autorizar al Comité Ejecutivo Nacional, una variación a la proporción establecida en las literales b) y c) de este artículo de hasta un veinte por ciento (20%).

El pago del financiamiento de los partidos políticos, se efectuará en cuatro cuotas iguales dentro del período presidencial correspondiente, una por año en el mes de enero.

Los bancos del sistema tienen la obligación de abrir y mantener cuentas a todos los órganos permanentes de los partidos políticos, a nivel nacional, departamental y municipal.

En caso de coalición el financiamiento se distribuirá conforme lo determine el convenio de coalición.”

Artículo 6. Se reforman el primer párrafo de la literal c) y la literal k) del artículo 21 ter del Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, las cuales quedan así:

“c) Las organizaciones políticas a través de sus comités nacionales, llevarán, y conservarán por cuatro años, registros contables organizados de conformidad con las leyes de la materia. Sin perjuicio de la obligación anterior, las organizaciones políticas y financistas políticos deben llevar los siguientes libros:”

“k) El incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento conlleva la aplicación de las sanciones administrativas o penales que determine la ley. En lo relativo a organizaciones políticas se tendrá como responsables individuales al Secretario Nacional, secretarios departamentales o municipales, personas que realicen aportes, quienes las reciban o los candidatos que se beneficien de ellas.”

Artículo 7. Se reforma la literal n) y se adiciona la literal ñ) al artículo 22 del Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, las cuales quedan así:

“n) Remitir informe financiero anual al Tribunal Supremo Electoral, firmado por el Secretario Financiero del partido y el Presidente del Órgano de Fiscalización Financiera. La autoridad electoral, cuando considere pertinente, podrá ordenar la realización de auditorías a los partidos políticos, para determinar el cumplimiento de la presente Ley.

ñ) Remitir al Registro de Ciudadanos, dentro de los treinta días posteriores a la reunión de toma de posesión de cada órgano permanente y cada vez que se modifique, el cronograma de reuniones ordinarias del respectivo órgano permanente en el que se incluya lugar, fecha y hora de su

realización. El Registro de Ciudadanos podrá nombrar un delegado para constatar la realización de las reuniones programadas. La reunión del órgano permanente del que se trate, se llevará a cabo sin la presencia del delegado antes mencionado.

Los órganos permanentes podrán realizar sesiones extraordinarias, para lo cual se deberá convocar a todos los miembros que integran dicho órgano e informar al Registro de Ciudadanos, simultáneamente, para proceder de la manera establecida en el párrafo anterior.”

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITCA
FORMULARIO DE ENTREVISTA



La siguiente entrevista permitirá al investigador conocer sobre la postura o conocimiento que tiene el entrevistador en cuanto al tema a investigar permitiendo así tener un dato más claro sobre la postura o conocimiento que se tenga.

Nombre: _____

Institución: _____ Cargo: _____

1. ¿Considera que si existe un equilibrio entre el financiamiento público y el financiamiento privado?
2. ¿En las actuales condiciones sobre el control de financiamiento se tiene los mecanismos adecuados para su control?
3. ¿Al existir un financiamiento público más alto evitaría el ingreso de financiamiento ilícito?
4. ¿Por qué?
5. ¿Ayudaría a transparentar los ingresos de los partidos políticos?
6. ¿Por qué?
- 7- ¿Abonaría a el fortalecimiento de los partidos políticos?
8. ¿Establezca la relación de este modelo de financiamiento con la calidad de la democracia?