

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**“ANÁLISIS DE LAS NUEVAS FORMAS DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN DEL
FINANCIAMIENTO ELECTORAL EN GUATEMALA A RAÍZ DEL DECRETO**

26-2016”

Tesis

Presentada al Consejo Directivo

de la

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

DAVID JOSÉ ESCOBEDO MAYÉN

al Conferírsele

el Grado Académico de

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA

y el título profesional de

POLITÓLOGO

Guatemala, abril de 2021



RECTOR MAGNÍFICO
Dr. Jorge Fernando Orellana Oliva

SECRETARIA GENERAL
Ing. Marcia Ivonne Véliz Vargas

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTOR:	Maestro Mike Hangelo Rivera Contreras
VOCAL I	Lic. Juan Carlos Guzmán Morán
VOCAL II:	Licda. Beatriz Eugenia Bolaños Sagastume
VOCAL III:	Licda. Meylin Valeria Montufar Esquiná
VOCAL IV:	Br. Karla María Morales Divas
VOCAL V:	Br. Rodolfo Ernesto García Hidalgo
SECRETARIA:	Maestra Ana Nineth Burgos Méndez

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS -PRIVADO-

COORDINADOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
EXAMINADORA:	Maestra Cindy Lisbeth Poroj Caraballo
EXAMINADOR:	Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
EXAMINADOR:	Lic. Luis David Winter Luther
EXAMINADOR:	Lic. José Efraín Pérez Xicará

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR:	Maestro Mike Hangelo Rivera Contreras
SECRETARIA:	Maestra Ana Nineth Burgos Méndez
COORDINADORA:	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
EXAMINADOR:	Lic. Ricardo Antonio Barreno Arriaza
EXAMINADORA:	Maestra Cindy Lisbeth Poroj Caraballo

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis. (Artículo 73 del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política)

David José Escobedo Mayén



**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, ocho de abril del año dos mil veintiuno.

Con vista en los dictámenes que anteceden y luego de verificar la autenticidad de la certificación de Examen de Suficiencia y/o cursos aprobados por la Escuela de Ciencias Lingüísticas, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: **"Análisis de las Nuevas Formas de Control y Fiscalización del Financiamiento Electoral en Guatemala a raíz del Decreto 26-2016"**, presentada por el (la) estudiante David José Escobedo Mayén, carné No. 200219205.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Msc Mike Hangel Rivera Contreras
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
setm
/10



ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día once de marzo del año dos mil ventiuono, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Lic. Ricardo Antonio Barreno Arriaza, Maestra Cindy Lisbeth Poroj Caraballo y Lic. Werner Enrique Castillo Regalado, Coordinador de la Carrera de Ciencia Política, el trabajo de tesis: **"Análisis de las Nuevas Formas de Control y Fiscalización del Financiamiento Electoral en Guatemala a raíz del Decreto 26-2016"**, presentado por el (la) estudiante **David José Escobedo Mayén**, carné No. **200219205**, razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
Coordinador de Carrera



c.c. archivos
sebm
/9



ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día veinticinco de octubre del año dos mil diecisiete, se realizó la defensa de tesis presentada por el (la) estudiante **David José Escobedo Mayén**, carné No. **200219205** para optar al grado de Licenciado (a) en Ciencia Política titulada: **“Análisis de las Nuevas Formas de Control y Fiscalización del Financiamiento Electoral en Guatemala a raíz del Decreto 26-2016”** ante el Tribunal Examinador integrado por: Lic. **Ricardo Antonio Barreno Arriaza**, Licda. **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo** y el (la) Licda. **Geidy Magali De Mata Medrano**, Coordinador (a) 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. Ricardo Antonio Barreno Arriaza
Examinador


Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo
Examinadora


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Coordinadora de Carrera



c.c. archivos
sebm
/8

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, dieciséis de octubre del año dos mil diecisiete.

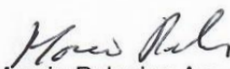
ASUNTO: El (la) estudiante **David José Escobedo Mayén**, carné No. **200219205** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Lic. (Licda.) **José Ernesto Javier Duarte Madrid**, en su calidad de Asesor (a), pase al (a la) Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política, Licda. **Geidy Magali De Mata Medrano**, 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

Guatemala, 09 de octubre de 2017

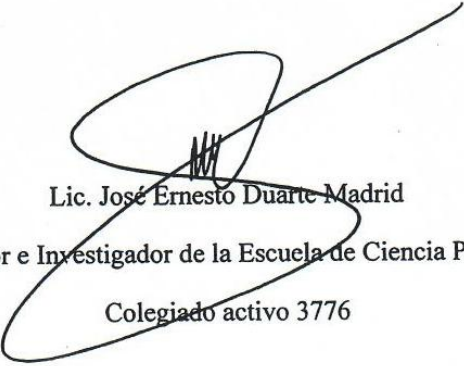
Doctor Marció Palacios Aragón
Director
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Campus Central

Estimado Dr. Palacios

De acuerdo a la resolución emitida por esta dirección tengo el agrado de informarle que se ha culminado el proceso de asesoría de tesis, el cual lleva el título de: **"Análisis de las Nuevas Formas de Control y Fiscalización del Financiamiento Electoral en Guatemala a raíz del Decreto 26-2016"**, del estudiante **David José Escobedo Mayen**, identificado con el carnet numero: **200219205**.

Es de mencionar que el informe final cumple con todos los requisitos teóricos y metodológicos establecidos por la Escuela de Ciencia Política, además de presentar un minucioso análisis crítico e histórico de la configuración del financiamiento a los partidos políticos en Guatemala, siendo un aporte importante para la disciplina.

Atentamente,



Lic. José Ernesto Duarte Madrid
Profesor e Investigador de la Escuela de Ciencia Política
Colegiado activo 3776

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintiséis de julio del año dos mil diecisiete.

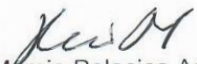
ASUNTO: El (la) estudiante **David José Escobedo Mayén**, carné No. **200219205** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) de Carrera correspondiente, pase al (a la) Asesor (a) de Tesis, Lic. (Licda.) **Jorge Ernesto Duarte Madrid**, 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

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política

Guatemala, 24 de julio del 2017

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 **"Análisis de las Nuevas Formas de Control y Fiscalización del Financiamiento Electoral en Guatemala a raíz del Decreto 26-2016"**, presentado por el (la) estudiante **David José Escobedo Mayén**, carné No. **200219205** puede autorizarse como Asesor (a) al (a la) Lic. (Licda.) **José Ernesto Duarte Madrid**.

Cordialmente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Coordinadora de Carrera



c.c. archivos
sebm
/5

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política

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

ASUNTO: El (la) estudiante **David José Escobedo Mayén**,
carné No. **200219205** continúa trámite para la
realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador del Área de Metodología, Dr. **César Augusto Agreda Godínez**, pase a la Coordinadora de Carrera de Ciencia Política, Licda. **Geidy Magali De Mata Medrano**, 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

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política

Guatemala 19 de julio del 2017

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: **"Análisis de las Nuevas Formas de Control y Fiscalización del Financiamiento Electoral en Guatemala a raíz del Decreto 26-2016"**, presentado por el (la) estudiante **David José Escobedo Mayén**, carné No. **200219205** 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"

Dr. César Augusto Agreda Godínez
Coordinador del Área de Metodología

c.c. archivos
sebm
/3



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política

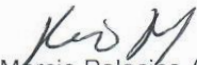
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, dieciocho de julio del año dos mil diecisiete.

ASUNTO: El (la) estudiante **David José Escobedo Mayén**, carné No. **200219205**, continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte de la Licda. **Geidy Magali De Mata Medrano**, Coordinadora de la Carrera, pase al Dr. **César Augusto Agreda Godínez**, 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



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política

Guatemala, 18 de julio del 2017

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: **"Análisis de las Nuevas Formas de Control y Fiscalización del Financiamiento Electoral en Guatemala a raíz del Decreto 26-2016"**, propuesto por el (la) estudiante **David José Escobedo Mayén**, carné No. **200219205**, puede autorizarse dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Coordinadora de Carrera



c.c. archivos
sebm
/1

DEDICATORIA

AL PUEBLO DE GUATEMALA:

Porque con el fruto de su trabajo, paga los impuestos necesarios para que exista la USAC y y así ésta pueda dar cobijo a docentes, estudiantes y personal administrativo.

A MI MAMÁ:

Por todos los años que me ha ayudado. Por su comprensión e incondicional cariño. Sin María Mayén Rodas, yo no estuviera vivo. Gracias por todo el afecto y paciencia que me has tenido.

A MI PAPÁ:

Carlos B. Escobedo Rodríguez (QEPD). Luchador político y social. Diputado, ANC de 1985; dos veces diputado por los Municipios del depto. de Guatemala. Gracias por enseñarme que la representación política no es para enriquecerse a costillas del sufrimiento de la gran mayoría. Ahora valoro más el esfuerzo y sacrificio que hiciste para dar vivienda, alimentación, salud y educación a tus hijos e hijas.

A MIS AMIGOS:

Dr. Carlos Raúl Alonzo Martínez (QEPD); Aquiles Rafael Solórzano Girón (QEPD); Ing. Jorge Fuentes Aquéche (QEPD) y Alejandro Rodas Guzmán (QEPD). Seguimos en la lucha. Nunca los he olvidado. Algún día volveremos a vernos compañeros.

A MI ASESOR DE TESIS:

Lic. José Ernesto Duarte Madrid. Mis más buenos deseos para que construyas bien común. Se feliz en los nuevos caminos y derroteros que te presenta la vida.

A MI MADRINA:

Licda. Siriam Aresly Camey Maeda, gracias por tú apoyo y por escucharme cuando más lo he necesitado.

A LA VIDA:

Por permitirme volver a la filosofía y a la metafísica y por ende, volver a Dios, ahora, con otra perspectiva. Gracias por permitirme re-nacer.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
ACRÓNIMOS Y SIGLAS.....	1
CAPITULO I ABORDAJE METODOLÓGICO Y TEÓRICO.....	4
ABORDAJE METODOLÓGICO.....	4
ABORDAJE TEÓRICO.....	11
CAPÍTULO 2 EL SISTEMA POLÍTICO Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS GUATEMALTECOS.....	19
CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS GUATEMALTECOS.....	19
LA DINÁMICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS GUATEMALTECOS ANTES Y DESPUÉS DE LA APERTURA DEMOCRÁTICA DE 1984.....	24
CAPITULO 3 ANÁLISIS DE LAS NUEVAS FORMAS DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO ELECTORAL EN GUATEMALA A RAÍZ DEL DECRETO 26-2016.....	30
EL REALISMO DEL FINANCIAMIENTO ELECTORAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	30
EL MARCO JURÍDICO ELECTORAL: ASPECTOS CONSTITUTIVOS Y EVOLUTIVOS DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS.....	36
LA SÉPTIMA REFORMA, DECRETO 26-2016: LAS NUEVAS FORMAS DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO ELECTORAL.....	44

CAPITULO 4	
PROSPECTIVA	
ANALÍTICA.....	59
 CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL E INSTITUCIONAL DEL 2020.....	 60
 LA CAME Y EL FUTURO DE LA LEPP.....	 63
 EN EL MEDIANO PLAZO.....	 68
 EN EL LARGO PLAZO.....	 73
 CONCLUSIONES.....	 82
 BIBLIOGRAFÍA.....	 87

INTRODUCCIÓN

La democracia representativa liberal es el resultado de anteriores luchas de los hombres por su libertad e igualdad. El ideal democrático- desde su origen en la antigua Grecia- ha sido condicionado por la necesidad humana de salir de formas de gobierno autoritarias y despóticas; en otras palabras, ha sido la lucha por liberarse de las formas de dominación que imperan en una época determinada. Y eso ha sido así desde tiempos muy remotos hasta nuestros días(Quezada, 1986).

En el mundo moderno capitalista, el principal medio de dominación es el dinero y por lo tanto, cuando no hay un límite claro entre el poder económico y el poder político, este último se ve cooptado por el primero, dando como resultado que las instituciones públicas se perviertan, involucionando a razones y fines plutocráticos; perdiendo obviamente sus fines democráticos de búsqueda del bien común y dañando por lo tanto la calidad de vida de miles de seres humano.

Por lo anterior, en la presente tesis se aborda analítica y críticamente el tema de las nuevas formas de control y fiscalización del financiamiento electoral a raíz del decreto 26-2016, ya que el tipo de relación histórica que se ha configurado en los últimos 35 años entre el dinero y la política determina en mucho las deficiencias estructurales del sistema político guatemalteco; deficiencias que a su vez influyen en la permanencia del sub-desarrollo económico-social, porque al existir partidos políticos totalmente condicionados por los flujos de los dineros privados, estos pierden autonomía y por ende ejercen la función y representación pública de forma desvirtuada, desviada, respondiendo tan solo a intereses particulares o sectoriales.

Sobre la base anterior, desde el punto de vista lógico se identificó un ciclo causal de retroalimentación entre grupos de poder económico> sistema político>sistema social, y sistema social>sistema político>poder económico. Diversidad de grupos influyen y/o intercambian recursos en los organismos/instituciones de gobierno, y estos los benefician en perjuicio de la población. A su vez, la sociedad legitima ciertas prácticas políticas y económicas que van en contra de sus propios intereses.

En el año 2015, esa relación perversa entre dinero y política llegó a punto de crisis a causa de las denuncias por corrupción presentadas en contra del Gobierno del General Otto Fernando Pérez Molina. Por razón de lo anterior, el malestar generalizado no se hizo esperar y se manifestó en protestas sociales y magnas movilizaciones cívicas (FLACSO, 2015, pp. 4-7). Es en ese contexto de exigencias ciudadanas en donde se acelera la aprobación del decreto 26-2016.

El presente estudio cuenta con 4 capítulos. En el primero se trata lo relacionado al abordaje teórico – metodológico. En lo metodológico, se parte de la pregunta ¿Cuáles son los principales avances que tiene el decreto 26-2016 en materia de control y fiscalización del financiamiento electoral? para iniciar la investigación. A propósito, ésta es de tipo documental, cualitativa, exploratoria y explicativa. En lo teórico, se fundamenta en las teorías institucional, neo institucional y poliárquica para abordar las unidades de análisis propuestas.

Dada la naturaleza del objeto de estudio, el autor de la presente tesis se basó en un razonamiento de tipo hipotético deductivo en donde se parte de concepciones generales para dar cuenta y razón de hechos particulares. Por esa razón la exposición de los artículos reformados en la Ley Electoral y de Partidos Políticos también se hizo de manera que va de lo general a lo particular, con el objetivo de que se pueda prever las consecuencias políticas particulares de dichas normas jurídicas de carácter general y abstracto.

En el segundo capítulo, se caracteriza al sistema político guatemalteco y su sistema de partidos; explorando las causas del multipartidismo extremo, la volatilidad e ideología centrista partidaria. Así también, se presenta unos breves antecedentes históricos sobre la dinámica de los partidos políticos antes y después de la apertura democrática de 1984.

En el tercero, se analiza las reformas del decreto 26-2016. Para el efecto, se empieza por detallar el realismo del financiamiento electoral (tipos de gastos partidarios; niveles en los que se da: nacional, departamental, municipal; fuentes de financiamiento; etc) para pasar

después a considerar los aspectos constitutivos y evolutivos de la LEPP. Sobre la base histórica anterior, es que se pasa a entrar en materia y se analizan las nuevas normas jurídicas de control y fiscalización.

Termina la investigación con el cuarto capítulo. En éste se presentan un ejercicio de prospectiva política de cara al corto y mediano plazo y unas conclusiones a manera de respuesta a las preguntas generadoras que guiaron la investigación. De último, se encuentra la bibliografía.

Es importante decir que la realización de este informe de investigación coincidió con muchos sucesos y hechos políticos que en los últimos 5 años han definido el rumbo político del país. Las crisis políticas derivadas de las denuncias presentadas por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) en conjunto con el Ministerio Público (MP) en contra de los partidos PP, FCN- NACIÓN, LÍDER y UNE por temas de financiamiento electoral ilícito así como la expulsión del comisionado Sr. Iván Velásquez son sucesos que en su significado profundo representaron dos visiones distintas y opuestas de la política: una visión que se resiste a morir, la de la vieja política, que insiste en seguir actuando a espaldas del pueblo, el régimen de legalidad y los intentos de modernización y depuración institucional; y otra, una nueva forma de la política, que no termina de nacer ni de solidificarse en lo orgánico, que le está costando madurar, pero que no por ello deja de anhelar un fortalecimiento, modernización y depuración institucional en aras de tener un país más justo y solidario.

De ahí que la importancia de la presente tesis reside en que el estudio de los más recientes cambios normativos institucionales de la LEPP explica lo sucedido en las últimas elecciones y hablar de éstas es hablar del momento donde se relevan las elites que nos gobiernan. De ahí que la forma como se dio el último proceso de legitimación política electoral se explica en la presente tesis, permitiéndoles a los estimados lectores comprender el pasado, presente y futuro de Guatemala. Ojalá éste sea su principal aporte.

ACRÓNIMOS Y SIGLAS

ANAM= Asociación Nacional de Municipalidades

ASIES= Asociación de Investigación y Estudios Sociales

BM= Banco Mundial

BCIE= Banco Centroamericano de Integración Económica

BRICS= Siglas para nombrar al conjunto de países que conforman las nuevas economías mundiales emergentes formado por Brasil (B), Rusia (R), India (I), China (C) y Sudáfrica (S)

CC= Corte de Constitucionalidad

CGC= Contraloría General de Cuentas

CICIG= Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala

COCODE= Consejo Comunitario de Desarrollo Urbano y Rural

CAME= Comisión de Actualización y Modernización Electoral

CPRG= Constitución Política de la República de Guatemala

G13= Grupo de donantes

EEUU= Estados Unidos de Norteamérica

FCN- NACIÓN= Frente de Convergencia Nacional

FMI= Fondo Monetario Internacional

FLACSO= Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

INFOM= Instituto de Fomento Municipal

LEPP= Ley Electoral y de Partidos Políticos

LÍDER= Libertad Democrática Renovada

MLP= Movimiento Libertador de los Pueblos

MP=Ministerio Público

MUPIS= Mobiliario Urbano como Punto de Información

NPE= Numero efectivo de partidos electorales

OJ= Organismo Judicial

ONG= Organización No Gubernamental

ONU= Organización de las Naciones Unidas

PARLACEN= Parlamento Centroamericano

PP= Partido Patriota

RENAP= Registro Nacional de las Personas

RPEII= Redes Político- Económicas Ilícitas

SAT= Superintendencia de Administración Tributaria

SB= Superintendencia de Bancos

SEMILLA= Movimiento político Semilla

SIT= Superintendencia de Telecomunicaciones

TSE= Tribunal Supremo Electoral

UCN= Unión del Centro Nacional

UNE= Unidad Nacional de la Esperanza

URNG= Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca

USAC= Universidad de San Carlos de Guatemala

WINAQ= Movimiento político WINAQ

CAPITULO I

ABORDAJE METODOLÓGICO Y TEÓRICO

1.1. ABORDAJE METODOLÓGICO

1.1.1. Justificación

Uno de los graves problemas del sistema político democrático guatemalteco es el de la falta de credibilidad y poca legitimidad política que tienen los partidos políticos ante la ciudadanía (Azpuru, Pira, & Seligson, 2012, pp. 210-216). Las serias denuncias que el MP y la CICIG presentaron en el año 2015 (casos Cooptación del Estado y Lavado y Política) (CICIG, 2016, pp. 12-19) reavivaron en el debate público la tesis de que el financiamiento electoral-principalmente privado- es la causa de que los partidos políticos y sus miembros estando en el ejercicio de la función pública se dediquen al saqueo y desvío de los fondos públicos para el beneficio propio y de sus financistas (CICIG, 2015, pp.15-21). Trayendo lo anterior como consecuencia problemas en el gasto e inversión pública, porque al desvirtuarse sus propósitos de búsqueda del bien común, no rinden mayores satisfactores a la población.

Aunque la demanda ciudadana por reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) venía desde el año 2008, fue la crisis política del año 2015 la que catapultó de nuevo dicha idea y originó que diversas expresiones grupales del pluralismo social se movilizaran y exigieran con más ímpetu la necesidad de dichas reformas.

En esa coyuntura, sus demandas no solo fueron escuchadas sino también institucionalizadas en la ley electoral. El 19 de abril del 2016, el Congreso de la República aprobó el Decreto 26-2016.

Desde una perspectiva general y sucinta, las reformas básicamente se orientaron hacia los siguientes temas: 1. Voto en el extranjero; 2. Control y fiscalización del financiamiento electoral; 3. Los tiempos del proceso electoral; 4. Transfuguismo y voto nulo; 5. Democratización interna de los partidos; y 6. Actualización periódica del sistema electoral.

Todas las anteriores reformas son relevantes, mejorando las instituciones del sistema electoral; pero la presente investigación se delimita al tema del control y fiscalización del financiamiento electoral, porque una de las mayores necesidades de los sistemas políticos democráticos es el de crear los mejores marcos institucionales que normen y logren equilibrar las relaciones del poder factico económico¹ con el poder público.

La importancia de estudiar el tema de las nuevas formas de control y fiscalización del financiamiento electoral radica en que la capacidad para influir en las decisiones de gobierno es directamente proporcional a los recursos que las personas y grupos de interés pueden movilizar en época electoral, ya que es en este momento en el que se puede, por vía de la voluntad popular mayoritaria, acceder al poder público.

Y aunque la democracia moderna proclama la igualdad política formal, en la que todos pueden elegir y ser electos, la verdad es que esta no se cumple y en no pocas ocasiones el derecho de elegir y ser electo se limita para las mayorías, concentrándose su ejercicio en las personas y partidos que tienen capacidad para movilizar muchos recursos económicos.

Por ejemplo, el derecho de elegir se ve seriamente limitado cuando algunos partidos compran la voluntad de los más pobres, o bien, cuando la oferta electoral solo representa los intereses de los más adinerados y poderosos, ya que estos actores buscan el poder del Estado para satisfacer sus intereses muy particulares y no el bien común; es claro que en época electoral estos ofertantes o actores de la política ocultan sus intereses sin hacerlos explícitos, manejando las apariencias con un discurso político pro-social que logre conquistar la simpatía de la mayoría-porque es esta la que elige y legitima el ascenso al poder por vía de la votación-, pero después, ya en el ejercicio del cargo y el poder, tan solo gobiernan para el beneficio de sí mismos y sus financistas, porque de alguna manera deben retribuir los gastos en campaña y usar el aparato de Estado para satisfacer intereses particulares y de grupos muy específicos.

¹En este informe, cuando se habla de poder económico o poderes fácticos se entiende a los mismos en su excepción más amplia; abarcando tanto a los grupos sociales que manejan dinero de origen lícito como ilícito.

De este fenómeno del realismo político es que nace la contradicción o falta de coherencia entre lo que se habla y realmente se hace. Contradicción que es en gran medida la causante del acelerado desgaste de los gobiernos de turno y parlamentos y del desencanto generalizado de la población hacia la política.

Al igual, el derecho de ser electo se limita cuando se compran las candidaturas a representación política; cuando sólo se da la oportunidad de participar a cargos de elección popular a los que tienen dinero, es claro que estas acapararán todos los espacios que puedan, con tal de llegar al poder e influir en variados espacios geográficos y procesos sociales y territoriales; negándoles para el efecto la participación y el derecho a ser electos al resto del demos, que no tiene recursos económicos, pero que si tiene en muchos casos las capacidades intelectuales y éticas necesarias para el ejercicio de un cargo de representación.

La violación e incumplimiento sistemático que existían de las normas de control previas a las del decreto 26-2016 y la crisis de legitimidad de la democracia representativa caracterizan a un modelo de financiamiento político partidario en el que por muchos años hubo campañas anticipadas, un gasto millonario en éstas, poca transparencia y rendición de cuentas por parte de los partidos para definir y declarar las fuentes de ese financiamiento; todo en un marco de debilidad y permisividad institucionalizada (TSE) derivada de la falta de independencia de este órgano de control de los poderes fácticos y políticos.

Por todo lo anterior se infiere que la forma o el modo en que se da la relación entre los dineros de intereses de grupos muy concretos de la pluralidad social y los partidos políticos determinan en mucho la calidad de todo el sistema político democrático.

Partiendo de la constatación de esta realidad, es que nacieron desde la sociedad civil organizada y la academia propuestas y esfuerzos de reingeniería institucional, tal como los del decreto 26-2016, que buscan el fortalecimiento e independencia institucional y la consolidación de la democracia política-y su intrínseco principio de igualdad- limitando la influencia de los dineros privados en las campañas políticas.

En el mundo real todo está unido. La política influye sobre la economía y la economía sobre la política (Bunge, 1999, pp. 176,185). Pero la frontera entre ambas esferas debe estar bien marcada y delimitada por el derecho, porque cuando es difusa, se sabe por diversos estudios lo malsano que es para el orden social y político que los mismos grupos que concentran el poder económico concentren también el político (CICIG, 2015, pp. 7-13).

Obviamente desde la visión filosófica del homo economicus racional, utilitario e individualista, estos grupos movilizan y movilizarán grandes recursos para influir vía el soborno y la compra de voluntades en las políticas públicas, la política económica, decisiones judiciales etc.; buscando satisfacer sus intereses empresariales y particulares.

En sociedades como la guatemalteca, con alta desigualdad social y diferencias abismales en cuanto a ingresos y propiedad entre los habitantes (Programa Nacional de las Naciones Unidas, 2016, pp. 17-43) esta situación trae serias consecuencias negativas para el desarrollo económico social de la mayoría.

La meta del buen gobierno no es el lucro ni la ganancia, es el bien común. Al contrario, al estar cooptado por los grandes poderes facticos económicos, pierde su esencia democrática originaria y pierde su razón de ser, pasando a ser tan solo un administrador de dichos intereses (Dieterich, 2000, p.152).

Por todo lo anterior es de importancia la presente tesis. Las denuncias por financiamiento ilícito presentadas por el MP y CICIG en 2015 contra el PP y en 2017 contra los partidos FCN-NACIÓN (Prensa Libre, 2017), UNE Y LÍDER(El Periódico, 2017) son muestras claras de la lógica que impera en el sistema político. Sistema que al día de hoy sigue perdurando.

Desde el punto de vista académico se examina el nuevo diseño institucional en materia de control y fiscalización del financiamiento electoral. Con el balance objetivo de los méritos y deméritos del decreto 26-2016 se puede armar una mejor idea de cómo pueden evolucionar los acontecimientos políticos de coyuntura.

1.1.2. Planteamiento y delimitación del problema

1.1.2.1. Pregunta de investigación

¿Cuáles son los principales avances que tiene el decreto 26-2016 en materia de control y fiscalización del financiamiento electoral?

1.1.2.2. Unidad de análisis

-Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) y sus reformas (decreto 26-2016)

1.1.2.3. Límites o delimitación espacial/temporal

Temporal: Años 2015-19.

Geográfico: República de Guatemala

1.1.3. Preguntas generadoras

a) ¿Qué factores orientaron a los políticos de manera sistemática a violar e incumplir las regulaciones de control y fiscalización del financiamiento electoral que existían antes del decreto 26-2016?

b) ¿Cuáles son los desafíos por cumplir de los nuevos controles regulados en el decreto 26-2016?

c) ¿Cuáles son las oportunidades de los nuevos controles de financiamiento y fiscalización para cambiar la dinámica de la competencia electoral?

d) ¿Cuáles son las nuevas capacidades institucionales, legales y financieras del Tribunal Supremo Electoral para velar por el cumplimiento de estas reformas?

1.1.4. Objetivos

1.1.4.1. General

Investigar cuales son los principales avances que tiene el decreto 26-2016 en materia de control y fiscalización del financiamiento electoral.

1.1.4.2. Específicos

- a) Identificar los principales factores que orientaron a los políticos de manera sistemática a violar e incumplir las regulaciones de control y fiscalización del financiamiento electoral que existían antes del decreto 26-2016.
- b) Establecer posibles estrategias con las cuales los políticos y los poderes fácticos podrán evadir los nuevos controles electorales plasmados en el decreto 26-2016.
- c) Determinar hasta donde cambiará la dinámica de la competencia electoral los nuevos controles de fiscalización y nuevo régimen de financiamiento electoral.
- d) Describir y explicar con cuales capacidades institucionales, legales y financieras contará el Tribunal Supremo Electoral para velar por el cumplimiento de estas reformas.

1.1.5. Metodología

1.1.5.1. Acerca del tipo de Investigación

“En el universo del saber hay lugar para los más diversos enfoques que...deberían complementarse recíprocamente para un conocimiento más completo y menos parcial del objeto” (Bobbio, 1998, p. 9). Basándose en el principio metodológico anterior, la investigación se caracterizó por ser de tres tipos: documental, cualitativa, exploratoria y explicativa.

Es documental, porque partió de fuentes de carácter documental como bibliografías, hemerografías y archivos.

Es cualitativa, porque inició de la observación del comportamiento y hechos políticos. Exploratoria porque es un primer acercamiento al tema, antes de escudriñarlo en un trabajo investigativo más profundo.

Y es explicativa, porque plantea análisis en base a relaciones de causa-efecto. Por lo anterior, con el propósito de dar respuesta a las preguntas de investigación y alcanzar los objetivos propuestos, también se auxilió en investigaciones de otro tipo.

1.1.5.2. Acerca del método y las técnicas a emplear

El proceso de investigación científica es una empresa individual, pero también colectiva; hay un investigador que piensa, a partir de la lectura del conocimiento previo disponible, que otros han elaborado (García Laguardia & Luján Muñoz, 1995, pp. 5-10). Para darle respuesta a las preguntas que guiaron la presente investigación científica y alcanzar los objetivos propuestos, el autor se basó en un razonamiento de tipo hipotético-deductivo, auxiliado con procedimientos lógico-rationales (análisis, síntesis, deducción, inducción, comparación, inferencia y la predicción).

Las técnicas que se emplearon para la obtención de datos fueron la observación y la investigación documental (Godínez, pp. 81-94). Las fuentes de consulta fueron bibliografía general, particular, documentos, leyes, periódicos, hojas sueltas y entrevistas.

1.1.5.3. Acerca de las variables e indicadores

Las principales variables que se consideraron para el análisis fueron: a) la relación entre partidos políticos y poder fáctico económico y b) el derecho electoral vigente, que da forma a las nuevas formas de control y fiscalización del financiamiento electoral.

En el caso de los indicadores, se acudió a los datos o informaciones de otras investigaciones para conocer o valorar las características y la intensidad de los hechos y así dar escenarios o predicciones sobre su evolución futura.

1.2. ABORDAJE TEÓRICO

Para realizar la presente investigación se integran algunos enfoques teóricos que la ciencia política ha dado a lo largo y ancho de la historia. Por la naturaleza y características de las unidades de análisis, se cree conveniente abordar el enfoque institucional que tiene larga carta de presentación en el pensamiento filosófico político Occidental. Así también se recurre a la integración de la teoría neo institucional con la teoría poliárquica.

1.2.1. Instituciones y Normas Jurídicas

Dentro de la teoría institucional se encuentra diversidad de enfoques, que corresponden a cada uno de los autores que se enmarcan dentro de esa corriente. A efectos de esta investigación, se considera útil los siguientes: uno es el institucionalismo político aristotélico, el otro la teoría institucionalista del derecho.

Ambos enfoques tienen en común que parten de una reconstrucción histórica de las instituciones, examinándolas desde su germen hasta la madurez. Así también las consideran en interrelación recíproca con otras instituciones y fenómenos sociales (culturales, económicos, políticos, internacionales, etc.) En suma, el enfoque institucional tradicional ve a los fenómenos en su evolución temporal y los ubica dentro de su contexto histórico más amplio.

Sin duda alguna, el padre del institucionalismo político y jurídico es el filósofo griego Aristóteles. Fue él, quien en el culmen de su madurez intelectual aplicó las virtudes del análisis y la síntesis para el estudio de las instituciones de la sociedad, el Estado, los gobiernos, la naturaleza, entre otros.

Él fue el primero quien llevó

...su investigación...hacia la historia constitucional y después hacia conclusiones generales acerca de la estructura y funcionamiento de los estados, conclusiones *basadas en la observación y la historia*. Aristóteles fue el fundador de este método que, en conjunto, ha sido el más sólido y más fructífero de todos los que ha desarrollado el estudio de la política.(Sabine, 2002, pág. 115)

De ahí que uno de los principios teóricos que guía la presente investigación es el de “quien considera las cosas en su origen y principio, tanto si se trata de una polis, como de cualquier otra cosa, es quien obtendrá una visión más clara de ellas”(Sabine, 2002, pág. 112).

Para entender la historia política reciente de Guatemala hay que examinar al pasado y estudiar en qué condiciones socio-políticas y jurídicas se han dado el surgimiento, constitución y evolución de las últimas reformas jurídicas que han dado forma a la presente dinámica política nacional.

El derecho y las instituciones jurídicas que lo conforman “está formado, más que por un conjunto de normas, por un conjunto de instituciones, ya que las normas solo son comprensibles dentro de unidades orgánicas de las que forman parte” (Real Academia Española, 2020).

En este orden de ideas, las normas jurídicas que nacieron a causa de la reforma no son independientes de la institución u órgano que les dio vida (TSE, Congreso de la república) sino que son interpretadas y aplicadas jurídica y políticamente por estos órganos y pasan a ser parte de otros órganos (por ejemplo, los partidos políticos).

A su vez, dichos órganos, son susceptibles de influencia por parte de factores políticos, económicos, culturales y hasta internacionales.

Sobre la base de esta premisa es que se podrá entender porque las últimas reformas electorales no dieron totalmente los efectos esperados en las pasadas elecciones generales.

Por eso es que en los siguientes capítulos se considera útil los enfoques propuestos, porque permiten ver el decreto 26-2016 de tres formas. Primero, como resultado de la coyuntura socio-política de ese entonces, segundo, como el complemento que vino a llenar los vacíos y agujeros de previas reformas electorales que quedaron inconclusas en la historia política y tercero, como un conjunto de normas jurídicas institucionales que vinieron a crear nuevas realidades jurídicas y políticas que al mismo tiempo fueron influenciadas por la inercia del pasado y los reacomodos informales de poder coyunturales

1.2.2. Ámbito público y ámbito privado (relación entre los partidos políticos y el poder fáctico económico)

Desde la apertura democrática de 1985, Guatemala nunca llega a vivir en una democracia plena, real. De ahí que perennemente se hable de *crisis de la democracia* o de que vivimos *una transición inacabada o inconclusa hacia la misma*.

En ese sentido, los sucesos acaecidos en los años 2015 y 2016 son el resultado de una serie de problemas políticos y sociales que venían acumulándose desde la apertura democrática. Se dotó de más herramientas a la institución que tiene a su cargo el control de la vida política formal de los partidos políticos, creyéndose que así iba a mejorar la calidad de nuestra democracia. Sin embargo, se observa que la reforma por sí misma no trajo consigo mayores cambios y hasta legitimó la permanencia-continuidad de los grupos de poder tradicionales.

El problema del financiamiento privado a los partidos políticos pertenece a un problema mucho más amplio y es el que se refiere al de la relación entre el ámbito público y el ámbito privado. La influencia que tiene un ámbito sobre otro, nos lleva directamente a uno de los fenómenos más serios de las modernas sociedades capitalistas y que es el problema de la corrupción.

A esta se le puede definir como

Acción y efecto de corromper o corromperse. Alteración o vicio en un libro o escrito. Vicio o abuso introducido en las cosas no materiales. Corrupción de costumbres, de voces. En las organizaciones, especialmente en las públicas, práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.(Real Academia Española, 2020)

La corrupción merma la confianza en las instituciones y el Estado de derecho; infravalora el talento humano; ensancha la brecha de desigualdades sociales y económicas limitando el

desarrollo; limita la inversión pública como privada; distorsiona las políticas económicas, fiscales, sociales y públicas.

En el mundo contemporáneo es cada día más difusa la frontera entre los valores públicos y privados. Y cuando estos últimos logran permear lo público, lo subordinan, dominándolo hasta generar serias consecuencias negativas para grandes mayorías.

Lo anterior puede llevar a plantearnos la pregunta de qué es lo que causa el fenómeno de la corrupción. Si es la invasión de lo público en lo privado o la invasión de lo privado en lo público. No está dentro de los alcances de ésta investigación zanjar esta cuestión. Lo importantes es tener claro que la corrupción es un tipo de interacción que se da entre actores públicos como privados inmersos en el marco de instituciones políticas y sociales.

Por lo anterior, para entenderla es útil aplicar ciertos conceptos de la corriente neo institucional. Este enfoque plantea que las instituciones

son las reglas del juego en una sociedad o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.(North, 2001, p. 13)

Dichas instituciones pueden ser de dos tipos: formales e informales. Las formales son las leyes y reglamentos jurídicos, tienen como objetivo atacar problemas específicos, son de cumplimiento obligatorio y coercitivo y actúan en el campo del dominio público.

Las informales son las reglas no escritas y convenciones, tiene como objetivo plasmar códigos y valores culturales, son de cumplimiento voluntario y auto cumplido y actúan en el campo del dominio privado (FLACSO, 2008, pág. 36).

Por ejemplo, desde el punto de vista formal, puede haber una normativa jurídica electoral bastante restrictiva a los dineros de capitales lícitos como ilícitos en la política. Paralelamente, en lo informal, puede haber una cultura política y de negocios en las que tanto actores políticos como de grupos se benefician mutuamente en los organismos institucionales de gobierno a expensas de la pobreza de grandes mayorías. Los actores y grupos del nivel informal bien pueden cambiar su comportamiento adaptándose a las

exigencias de las normas escritas o al contrario, pueden adaptar el derecho positivo a sus intereses. Para el caso guatemalteco es muy común lo último, dada la cooptación que hay de las judicaturas. Y poco probable lo primero, dado el grado de anomia que padece la sociedad.

Ambas dimensiones formal e informal se interrelacionan. Y las maneras cómo interactúan e influyen mutuamente varían conforme a contextos sociales y temporales específicos.

El verbo (*puede*) indica que en la corriente neo institucional hay bastante espacio para la incertidumbre. Por lo anterior, ambas dimensiones toman muchas maneras en sus expresiones e interrelaciones concretas, y los resultados de sus interacciones pueden ser total o parcialmente impredecibles.

Lo que sí es certero es que la corrupción da como resultado una desviación del comportamiento que busca el interés público. Esta desviación puede darse en dos modalidades, sobre la ley y con la ley.

Sobre la ley, en los casos en los que los funcionarios públicos y representantes políticos actúan más allá del ámbito de sus competencias y funciones legalmente establecidas con tal de enriquecerse a ellos mismos y beneficiar a los actores privados y grupos con los que negocian y transaccionan. (Comportamiento que se ubica fuera del ámbito formal y está más próximo a los arreglos informales)

Con la ley, en los casos en los que se instrumentalizan las normas jurídicas; los comportamientos de dichos actores se revisten de legalidad para lograr alcanzar fines espurios y perversos. (Comportamiento que se ubican dentro del ámbito formal pero que son producto de arreglos políticos informales previos)

Los modos de desviación del comportamiento que busca el interés público permiten inferir que hay muchas formas y maneras como se relacionan los ámbitos formal e informal de las instituciones. Al haber cambios en un ámbito, necesariamente tiene que haber cambios en el otro.

De ahí que las nuevas normas jurídicas o instituciones que nacen con reformas pueden cambiar en parte la realidad, dando vida a nuevas pautas de comportamiento político y privado; pautas y comportamientos que no siempre son previsibles para legisladores, abogados, jueces y “expertos” en re-ingeniería política institucional.

Los esfuerzos de reingeniería política institucional son condición necesaria, aunque no suficiente, para cambiar un orden político social establecido. Por ejemplo, reformas jurídicas (nivel formal) pueden afectar los intereses y valores de actores privados y grupos. Pero estos, en el nivel informal, pueden crear nuevos valores, lealtades y convenciones no escritas para lograr reacomodarse, adaptar y hasta revertir a las mismas.

1.2.3. Poliarquía, financiamiento electoral y democracia

El núcleo de la teoría política sociológica poliárquica es el hecho de que las sociedades modernas están compuestas por pluralidad de grupos. Estos pueden ser de naturaleza social o privados y entran en una ruda competencia y pugna por hacerse del control de lo público o por mantenerse controlándolo. Esos grupos son los que manifiestan en su actividad diaria orgánica los distintos intereses que privan en los ámbitos privados (Casado, s.f.).

La constatación empírica de lo anterior, lleva al problema de cómo es que está distribuido el poder dentro de una sociedad. Este poder está disperso entre varios grupos que la conforman; se manifiesta con fuerza diferente; representa intereses diversos y el proceso de intercambio de esos intereses se realiza a través de los organismos gubernamentales, y en especial, en los organismos legislativos o parlamentos.

Al ser los organismos gubernamentales que conforman al Estado el gigantesco campo de batalla donde esos grupos intercambian intereses y/o entran en pugna, se hace necesario abordar el tema de la participación política de los mismos.

Pueden ejercer poder sobre lo público muchas veces de manera indirecta en la forma de grupos de presión, de interés o los nuevos movimientos sociales. Pero también pueden ejercer poder directo a través de los partidos políticos.

Cuando los partidos son los medios o instrumentos de esos grupos para alcanzar sus fines u objetivos es donde empieza la problemática de la regulación del financiamiento electoral. Dada la complejidad de las sociedades modernas, existen grupos organizados lícitos como ilícitos, donde unos y otros pueden interrelacionarse de muchas maneras.

Por ejemplo, una asociación civil por naturaleza jurídica, es una agrupación o institución sin ánimo de lucro, aunque visto del punto de vista de la institucionalidad informal bien que puede revestir actividades ilícitas (narcotráfico, por ejemplo) bajo la fachada de fines culturales, educativos, cívicos, etc.

Es posible, que algunos de sus miembros, por órdenes de estrategia grupal, financien a algún partido político, para que llegue al poder público e incida a favor de ellos en la política del combate al crimen organizado. O también podría incidir, con tal de brindarles opacidad, en la legislación que regula la actividad y fiscalización institucional sobre las actividades de las asociaciones civiles.

La misma lógica se puede aplicar para cámaras empresariales, sindicatos, ong's, iglesias, gremios, colegios profesionales, etc. Aunque claro, cambiarían los fines éticos a alcanzar, dada la naturaleza de cada grupo.

El grado o magnitud de poder de cada uno de esos grupos es distinto. Para medir esta última es imprescindible contar con estimaciones de los recursos que puedan tener u obtener para alcanzar sus fines. Es claro que una oligarquía bien organizada, con respaldo militar institucional e internacional tiene más poder que 100 grupitos desorganizados y dispersos, por poner un ejemplo.

En contextos tercermundistas, donde imperan las lógicas del patrimonialismo de Estado, éste se convierte en la gran fuente de obtención de recursos para el financiamiento de esos grupos o en el instrumento para emitir regulaciones jurídicas casuísticas que favorecen a grupos determinados por sobre otros.

Y es a partir de aquí cuando el Estado democrático de derecho se desnaturaliza, perdiendo sus capacidades civilizadoras, su razón de ser. La igualdad y el bien común que se pregona

en ley pasa a ser una ficción. Tan solo se busca satisfacer los intereses de unas cuantas élites bien organizadas.

Porque los cargos de elección popular para el control de las decisiones políticas se compran; se violenta la igualdad para que distintos grupos de la pluralidad social puedan competir en igualdad de condición por llegar a cargos públicos; las elecciones dejan de ser libres e imparciales, porque se puede comprar la voluntad de las instituciones que las regulan y de los votantes más pobres; el derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno lo ejercen los que más dinero tienen o los que tienen más acceso a recursos y contactos; en el ejercicio de la libertad de expresión se da más voz a la de los ricos y poderosos; las fuentes de información tergiversan los hechos; se fomenta la intervención de potencias extranjeras con tal de ganar privilegios, violentando la soberanía nacional; el derecho a constituir asociaciones u organizaciones autónomas, partidos políticos, gremiales empresariales y grupos de intereses se violenta con tal de eliminar a potenciales competidores.

CAPÍTULO 2

EL SISTEMA POLÍTICO Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS GUATEMALTECOS

2.1. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS GUATEMALTECOS

Para Almond y Powell un sistema político comprende todas las interacciones que afectan el uso real o posible de la coacción física legítima; por lo que el sistema político comprende: las Instituciones Gubernamentales: (los tribunales, las Legislaturas, los Órganos Administrativos, el Poder Ejecutivo y sus ministerios, las Fuerzas Armadas y policiales); las Estructuras Tradicionales: las relaciones de parentesco; las agrupaciones sociales (castas, clases, clanes, etc.) los fenómenos anónimos: (homicidios, las revueltas, las manifestaciones). Las Organizaciones formales de existencia jurídica y/o Sociológica (los partidos políticos, los medios masivos de comunicación, los grupos de interés y grupos de presión en general). Los Objetivos de las Élite Políticas: (Expansión o seguridad nacional, el bienestar social, el desarrollo del poder, la participación popular). Estos objetivos de las élites políticas, se hacen posible en tanto se combinan con acciones compulsivas como la creación de leyes, la aplicación de las mismas, la política exterior y la defensa nacional. Un sistema político implica la interdependencia de sus partes constitutivas y un límite específico entre el sistema político y su entorno (Castro, 2017) .

En los sistemas políticos democráticos, los partidos políticos son el componente fundamental a entender para comprender el funcionamiento y grado de desarrollo económico y social de una sociedad, porque a través de ellos los diversos sectores de la población que conforman la pluralidad social² trasladan demandas que se traducen en decisiones públicas que determinan la acción del Estado en un sentido u otro (Dalmases, 2005).

²Esta pluralidad social está conformada por grupos como el gran empresariado organizado, las iglesias, los ejércitos, sindicatos, el crimen organizado, los intelectuales, etc. Y resulta que buscan influir en los partidos políticos, ya que estos últimos, por ley, son los únicos canales o medios que permiten a dicha pluralidad la conquista del poder político representado en el Estado y los tres poderes que lo conforman (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

El sistema de partidos guatemalteco ha ido adquiriendo ciertos rasgos a lo largo de su evolución histórica. Caracterizándose actualmente por ser -aparte de poco representativo, poco creíble e ilegítimo-altamente multipartidario, volátil y centrípeto. A continuación se examina cada una de estas variables.

2.1.1. El multipartidismo guatemalteco

En lo que respecta al multipartidismo, desde 1985 a la fecha en las distintas competencias electorales han participado un alto número de ellos (Novales, 2014, p. 3). En 30 años de elecciones se han formado más de 50 partidos, han desaparecido 35 y cada partido ha participado en un promedio de 1.6 eventos electorales (CICIG, 2015, p. 16). El promedio de partidos en elecciones ha sido de 15.25 y 20.5 en el listado nacional y distrital (Fortín, 2016, p. 6).

En base al indicador número efectivo de partidos electorales (NPE) y tomando solo seis elecciones que se han dado en el país, el promedio de participación de los partidos es de 6.15 para el listado nacional y 6.58 para las listas distritales (Fortín, 2016, p. 6).

Según la clasificación de Coppedge (Fortín, 2016, pp. 6,7) si hay un promedio de 2 a 3 partidos se está ante un sistema partidario bipartidista, si es de 3 a 4 ante un multipartidismo moderado y si es de 5 en adelante en un multipartidismo extremo. Sobre la base de estos rangos, se infiere que Guatemala tiene un multipartidismo extremo.

Tal multipartidismo extremo tiene sus orígenes en una combinación de factores que van desde el diseño institucional, la cultura política de la sociedad guatemalteca hasta el comportamiento político de la oligarquía criolla. A continuación se explora cada uno de ellos:

- A. En lo que se refiere al diseño institucional, la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) permitía inscribir partidos políticos con mínimos requerimientos. Por ejemplo, antes de la reforma electoral del 2004 (decreto 10-04) se podían inscribir partidos políticos con un mínimo de 5000 afiliados (FLACSO, 2006, p. 23) pero a partir de dicha reforma el umbral

pasó a un 30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, aprox. 15,220 afiliados para el año 2006. (Léase, Artículo 19. LEPP)

Otros problemas del diseño institucional eran:

a) Si bien es cierto la ley permitía que se cancelaran a los partidos que no alcanzasen un 5% del total de votos válidos, al mismo tiempo absolvía de esa regla a los partidos que como mínimo, alcanzaran una representación en el Congreso. (Léase, Artículo 93, inciso b. LEPP)

b) La ley permitía que los partidos mantuvieran su vigencia sin postular candidatos en las elecciones, es decir, estos podían tener existencia jurídica formal aunque no tuvieran vida política de facto. Todas estas excepciones a la regla que afianzaban la permanencia de ellos. Ahora con las reformas (inciso B) y adición (inciso D) al artículo 93 de la LEPP (decreto 26-2016) los partidos pueden ser cancelados si no postulan candidatos a la presidencia y vice presidencia o a diputados en más de la mitad de distritos. Se infiere que esta reforma va en el sentido de limitar el multipartidismo extremo, tarea que quedó a medias en la reforma anterior. (Decreto 10-2004)

Como se lee, el sentido de las dos últimas reformas va hacia la reducción de los partidos, vía el aumento de los requisitos de inscripción (decreto 10-2004) y la reducción de excepciones a la regla para su permanencia (decreto 26-2016), porque de muchos años atrás se percibía como problema el multipartidismo extremo guatemalteco.

Y es que la atomización y pulverización del sistema partidario trae serias consecuencias para la gobernabilidad, dado a que entre más actores hay en la representación, más difícil es llegar acuerdos y más fácil es para unas cuantas elites bien organizadas y unidas gobernar a todos.

- B. En relación a la cultura política, desde el punto de vista sociológico y antropológico se sabe que la sociedad guatemalteca es multicultural y plurilingüe, compuesta por diversidad de etnias (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005) fragmentándose y complejizándose aún más, dadas las diferenciaciones socio-políticas urbano-rural; mestizo-indígena; pobre-rico.

Todo esto dificulta los grandes acuerdos y consensos para la gobernabilidad democrática, porque a lo interno de los partidos, se les dificulta manejar la pluralidad social, por lo que mantener la unidad y disciplina partidaria, pasa por excluir a los que no comparten el mismo consenso político valorativo. Ésta es una de las razones del por qué el transfuguismo fue una práctica recurrente dentro de las legislaturas y las alcaldías desde la apertura democrática. Y es a partir de éste fenómeno, que en el decreto 26-2016 se prohibió, al menos para los diputados. (Léase, Artículo 205 Ter, LEPP)

Para finalizar éste punto, hay que recordar que no se puede entender la Guatemala de hoy, sin los efectos psico-sociales que décadas de autoritarismo y exclusión sistemática ha dejado en la población. En ese sentido, el país sigue siendo profundamente excluyente, con grupos culturales y socio económicos cerrados e incommunicados entre sí; el único lenguaje que hablan es el de la confrontación. De ahí que cada uno de ellos actúe de forma sectaria y en franca competencia sin escrúpulos hacia el “otro”. El multipartidismo guatemalteco no es ajeno a ésta dinámica psico social, es su producto.

- C. El último factor del multipartidismo extremo es el comportamiento político de la elite empresarial oligárquica criolla, porque han tendido a utilizar o instrumentalizar a distintos partidos políticos en una misma elección³ (FLACSO, 2008, pp. 157-197).

En términos generales, el fin de estos oligarcas ha sido el de financiar temporalmente a una buena parte de la oferta político partidaria, para que estos velen en distintas instituciones de gobierno por la protección de sus intereses económicos, según los peligros que puedan

³ Véase también (Casaús Arzú, 2007)

representarles la competencia y exigencias de sindicatos, movimientos u organizaciones sociales, partidos políticos de oposición o las condiciones del mercado mundial. Terminándolos de usar, los desechan y vuelven a financiar a otros.

2.1.2. Acerca de la volatilidad

Cuando se habla de volatilidad, se entiende a la misma como los años de vida de los partidos así como del grado de alternancia de éstos en el poder, correlacionado con el cambio de preferencias de los votantes. En Guatemala, entre elección y elección nacen y mueren partidos, los legisladores y alcaldes cambian de partido, y los votantes cambian de preferencias (Mack, 2006, p. 13).

Para entender el fenómeno de la volatilidad hay que considerar varios fenómenos. Por un lado, los gobiernos de turno se desgastan aceleradamente y pierden muy rápido su capital político, porque en 4 años de gobierno no saben cómo brindar de forma rápida e inmediata mayores satisfactores a la población.⁴ Por otro lado, dado el multipartidismo extremo, en cada elección hay una sobre oferta electoral.⁵

Estos dos fenómenos combinados dieron el surgimiento en la cabeza de los votantes del fenómeno psicológico llamado *voto de castigo*, que no es más que aquel que se ejerce por el principal partido político de la oposición o por un tercero, con tal de castigar al partido que defraudó desde el gobierno las expectativas ciudadanas.

Es en la lógica del voto de castigo que nació el patrón de que en la próxima elección le tocaba al que quedó en segundo lugar en la anterior elección. No está de más agregar que este patrón tuvo una ruptura a raíz de la crisis política del año 2015.

Porque si bien es cierto no ganó Manuel Baldizón -candidato que quedó en segundo lugar en las elecciones del 2011- también es cierto que la victoria de FCN- NACIÓN (FLACSO,

⁴ La misma lógica se puede aplicar a los partidos que alcanzan representación política en los parlamentos; no administran bien sus parcelas de capital político y lo pierden, terminando en la cancelación.

⁵ La volatilidad ha dado al traste con la continuidad de las políticas públicas porque se exagera el cortoplacismo y el síndrome de borrón y cuenta nueva, donde los gobernantes entrantes no dan continuidad a lo positivo que hicieron sus antecesores sino que siempre buscan partir de cero.

2015, pp. 2,3) y su candidato Jimmy Morales se dio como castigo (FLACSO, 2015, pp. 2-4) a la clase política tradicional (UNE, PP y LÍDER).

2.1.3. Acerca del carácter centrípeto

Cuando se habla que los partidos políticos son centrípetos es porque en lo ideológico tienden a ubicarse al centro o el centro derecho y esto ha sido a causa de dos factores: la idiosincrasia conservadora de la sociedad y el vaciamiento de la política guatemalteca.⁶

Hasta hace muy poco, las encuestas de cultura política señalaban que ante la pregunta acerca de su posicionamiento ideológico, la mayoría de guatemaltecos no respondía, no sabía, o se ubicaban en el centro⁷ (CICIG, 2015, p. 18).

Al conservadurismo social y político hay que agregarle que después de la firma de la paz a las guerrillas de izquierda se les dificultó la transición a un sistema político democrático. El problema más difícil de la transición fue que, paralelamente a la construcción del partido (URNG), los dirigentes y militantes tuvieron que ocuparse de su subsistencia e incorporarse a la vida social y económica, lo que en ocasiones limitó la militancia y el trabajo político partidario por lo que se dispersaron y atomizaron, unos en la línea de los nuevos movimientos sociales de corte posmoderno, otros en el oportunismo y el arribismo político.⁸

2.2. LA DINÁMICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS GUATEMALTECOS ANTES Y DESPUÉS DE LA APERTURA DEMOCRÁTICA DE 1984

En las coordenadas históricas de la guerra fría y los autoritarismos militares-pese a los riesgos que sufrían líderes como simpatizantes- el trabajo político de los partidos se basaba en el carácter voluntario de las bases y en las capacidades de los dirigentes de convencer a los ciudadanos con propuestas y argumentos. Así también, dichos partidos se diferenciaban

⁶ En lo que respecta a este punto, en el próximo sub-capítulo se le examinará más a fondo.

⁷ Véase también (Azpuru, Pira, & Seligson, 2012, p. 214)

⁸ El caso de Pedro Palma Lau es un claro ejemplo.

claramente unos de otros, eran portadores de un programa y tenían una explícita ideología política.

La adhesión de afiliados, simpatizantes y activistas se daba por una fuerte identificación ideológica o por la búsqueda de ideales comunes (por ejemplo, defender viejos o nuevos valores morales (conservadurismo religioso o laicidad); propugnar por el anti comunismo o el comunismo; la guerra o la paz; el Estado de Bienestar o el capitalismo salvaje, etc.)

Con el inicio de la era democrática- a partir de la convocatoria a elecciones para Asamblea Nacional Constituyente en 1984- la política partidaria guatemalteca entró a otra dinámica. Dicha dinámica se vio originada por los siguientes factores:

- A. Se institucionalizaron procesos democráticos de elección libres y populares para alcanzar el poder.
- B. En las democracias políticas occidentales de mucho tiempo atrás la innovación tecnológica (radio y principalmente la Tv) modificó por entero las dinámicas políticas electorales y el sistema político guatemalteco no fue ajeno a dichos efectos(Proyect Ace, 2017). Con la aparición de la radio y la Tv, las grandes mayorías empezaron a construir sus preferencias políticas a través de esos medios, por lo que las campañas electorales se encarecieron, surgiendo la necesidad de más dinero para la política. Paralelamente y por lo anterior, creció la necesidad de contratar asesores de imagen, de publicidad, comunicación y consultores políticos.⁹
- C. Otro factor que dio forma al nuevo estilo de hacer política fue *el vaciamiento de la política*, que tuvo sus orígenes en la crisis del Estado de Bienestar, el derrumbamiento del socialismo real y la caída del muro de Berlín. El fin de la guerra fría y el triunfo del capitalismo rimbombante trajeron consigo olas de medidas de corte neoliberal (consenso de Washington) que llevaron tanto en lo ideológico como en lo practico a cuestionar y frenar el tamaño y alcance de la intervención estatal en lo privado.

⁹El caso de la UCN de Jorge Carpio Nicolle.

La privatización de lo público no solo se manifestó a nivel estatal. Los partidos políticos también se privatizaron y empezaron a ser tan solo cajas de resonancia de los intereses económicos dominantes. La política intro-partidaria tendió a personalizarse en torno a líderes locales, regionales o nacionales fuertes que concentraban la adhesión y podían movilizar votantes, siempre y cuando contaran con suficiente dinero (CICIG, 2015, p. 8). Todo esto vació de contenido a la política partidaria, porque dejó sin rumbo o norte ideológico alternativo a sus líderes políticos y sus intelectuales y el dinero pasó a ser más importante que la propuesta programática, los valores éticos, la ideología y los méritos de los candidatos.

- D. Siguiendo con el tema del vaciamiento de la política, otro factor de la dinámica actual de los partidos políticos fue la aparición a mediados de los 60s (siglo XX) de nuevas formas de hacer la política, orientadas bajo el ideario de *los nuevos movimientos sociales* de corte posmoderno. Estas son agrupaciones o formas de acción colectiva que se organizan en torno a valores y reivindicaciones postmaterialistas (Salazar, 2007, pp. 44-47) (edad, el género u la orientación sexual, la ecología, la defensa de los derechos humanos, de los animales, el medio ambiente etc.); desde su aparición, estos colectivos siempre han cuestionado las organizaciones tradicionales de la política (partidos políticos, sindicatos) y por eso han trasladado su campo de acción y activismo político a la sociedad civil (Salazar, 2007, pp. 43-60).

Las dinámicas internas de dichos grupos se basan- a diferencia del viejo movimiento obrero o los partidos de clase tradicionales, que giraban en una estructura jerárquica- en una forma asamblearia, horizontal en la que controlan así a sus dirigentes. Tienen, pues, una estructura descentralizada que permite mucha autonomía en las bases del movimiento (Salazar, 2007, pp. 15-40). Teniendo más preeminencia la horizontalidad que la verticalidad.

Dentro de las estrategias que usan estos grupos están las de organizar actividades artísticas, lúdicas o charlas comunitarias/ciudadanas para buscar la sensibilización social en torno a problemas que enfrentan los miembros de grupos vulnerables y minoritarios (discriminación; falta de acceso a oportunidades educativas, de salud, trabajo; marginación; exclusión); así también, buscan y reivindican el ejercicio de derechos en los tribunales o la creación de nuevos derechos, a través de trabajo de cabildeo (lobby) en los parlamentos.

Los nuevos movimientos sociales, valoran su autonomía, de modo que no buscan “politizarse” ni siguen a ningún partido concreto y en lugar de desafiar o apropiarse del Estado, prefieren construir espacios de autonomía contra él desde la sociedad y a espaldas de los valores convencionales.

En Guatemala a partir de principios de los 90’s (siglo XX) surgieron grupos de la sociedad civil bajo la forma de los nuevos movimientos sociales. Después de la firma de la paz del 29 de diciembre de 1996, estos grupos recibieron un fuerte impulso económico porque pasaron a ser financiados y promovidos por la cooperación internacional.

El problema es que también contribuyeron indirectamente a que se vaciara la política partidaria, ya que las llamadas organizaciones de la sociedad civil y sus ONG’s se apropiaron de muchas de las demandas ciudadanas, las atomizaron y las canalizaron de otras maneras, dándole por lo tanto la espalda a la política partidaria, dejando indeliberadamente en manos de la derecha, sus cámaras empresariales y otros poderes fácticos (por ejemplo, el crimen organizado) el sistema partidario; esto trajo como resultado final una mayor profundización de la crisis de la representación democrática (separación entre la sociedad y los partidos políticos). Y esto es así porque en política no existen los espacios vacíos, el lugar que no se ocupa, lo ocupan otros.

- E. Para finalizar, otro factor que empezó a caracterizar la nueva dinámica política fueron las redes de intercambio y reciprocidad (tráfico de influencias, compra de favores, intercambio de recursos, etc.) que se empezaron a tejer entre políticos, individuos y grupos con personería jurídica individual o colectiva, según sea el caso.

La pertenencia a estas redes de intermediación política permite a las personas obtener recursos materiales, empleo, contratos y contactos. Conocidas generalmente como clientelismo, se han convertido en una especie de estructura fundamental de la política, que permite a los líderes movilizar votantes y a los votantes obtener algunos beneficios (CICIG, 2015, p. 7).

En relación a este punto, es pertinente explicar que el clientelismo tiene sus raíces en: a) pese a que el Estado guatemalteco ha sido achicado por el ideario neoliberal todavía sigue teniendo una estructura enorme, con gran tamaño, en donde burócratas y políticos, gozan de amplios poderes discrecionales (Alvarado, 2017); y b) en las condiciones socio-económicas de la sociedad.

Esta discrecionalidad ha llevado a crear un auténtico Estado patrimonialista, en donde cualquier político, grupo de interés o de presión maneja sus parcelas del poder público para su beneficio. En otras palabras se tiene un Estado pre-moderno en el que el gobernante, el alcalde, sindicalistas o los jefes de la institucionalidad pública actúan como si los bienes del Estado fueran suyos y disponen de ellos no según planes técnica-racional y legalmente elaborados, sino de acuerdo con una lógica de intercambio de favores personales que les permiten conseguir ingresos económicos ilegales y apoyo político.

A través del tiempo, la reproducción social de esta forma de hacer política se ha originado en que los partidos políticos, aprovechándose de la situación de indigencia y necesidad del gran grueso de la población, la manipulan, poniéndola a su servicio.

Dicha población, carente de movilidad social ascendente, es agradecida, porque se le ha tomado en cuenta; por lo que acepta felizmente su papel lacayuno y servil, a cambio de que con el beneplácito del jefe político de turno, puedan acceder a un trabajo público u otro beneficio y puedan convertir-al igual que sus jefes- el aparato público en medio o botín, para alcanzar los sueños negados por el raquíto crecimiento económico. No es de extrañar

por qué los políticos en conjunto con los corruptores privados de alto nivel todavía tienen mediano apoyo social, a pesar de los indicadores socio-económicos que desnudan la pobreza y el subdesarrollo nacional.

Pero toda esta lógica socio-política en su conjunto, se ha reproducido a costa de la desnaturalización de lo público (administración pública, políticas públicas, gasto e inversión pública et al.) por medio del amiguismo, compadrazgo, cobro de comisiones para favorecer a proveedores y contratistas del Estado; el desvío de fondos públicos; la creación de plazas fantasmas y el tráfico de influencias, que permite a cualquier inepto trabajar en la administración pública, aunque no tenga las competencias intelectuales ni éticas necesarias para realizar tal labor.¹⁰

Con una cultura política así, que se desparrama a todos los niveles de gobierno (municipal, departamental y nacional) nunca habrá presupuesto público que alcance y el ideal meritocrático -necesario para un buen manejo técnico de las políticas de Estado- siempre se verá mermado y nunca se tendrá infraestructura vial, aérea, ni portuaria de primer nivel ni políticas de gobierno, públicas o de Estado eficientes y transparentes.

¹⁰Y aunque en los últimos años se ha dado una tendencia a la profesionalización de la mano de obra que conforma el sector público (principalmente en el Ejecutivo), también es cierto que de años atrás, está pendiente una profunda reforma al servicio civil, que vaya a transformar radicalmente la ineficiencia de los servicios públicos y la alta cantidad de plazas fantasmas.

CAPITULO 3

ANÁLISIS DE LAS NUEVAS FORMAS DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO ELECTORAL EN GUATEMALA A RAÍZ DEL DECRETO 26-2016

3.1. EL REALISMO DEL FINANCIAMIENTO ELECTORAL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Antes del advenimiento del capitalismo, la posibilidad de que un grupo de seres humanos dirigiera los asuntos de gobierno se daba por los siguientes factores, por ejemplo: **Fuerza de las Armas** despotismos tempranos (en las antiguas tribus africanas, la casta guerrera) y regímenes esclavistas (en Roma, las centurias romanas); **Manejo Político-Teológico de los Conocimientos** la clase sacerdotal (en el régimen feudal, Iglesia Católica o los mayas Halach Unik) y **Cuestiones de linaje y sangre** (Monarquías)(Aqueche, 2002).

Es claro que ni unos ni otros factores de poder se han dado por separado, se han combinado a lo largo de la historia humana y al día de hoy todavía perduran, porque se sabe de la influencia y poder que ejercen en las sociedades el poder militar, religioso y familiar. Pero a diferencia de las etapas históricas anteriores, en la edad contemporánea surge una nueva forma de dominación, que se basa en el poder del dinero.

Como la historia lo indica, el origen del Estado nacional/moderno coincidió con el nacimiento del sistema capitalista de producción (Programa Nacional de las Naciones Unidas, 2010, pp. 3,4). Por ende, en los sistemas políticos occidentales el ascenso al ejercicio del poder político está íntimamente ligado al del poder económico.

En estos sistemas es lógico pensar que quien tiene más oportunidades de acceder al poder político es aquel u aquella que tiene poder económico, primero, porque en la moderna sociedad capitalista los dueños del capital ejercen su poder y dominio al resto de la población que no tiene medios de producción (Marx, 2001), segundo, porque la política electoral es cara, tan solo porque hay que llegar y darse a conocer al mayor número posible

de personas aptas para votar en una circunscripción determinada. Hacer política tiene un costo. Y ese costo alguien, algunos o muchos deben cubrirlo.

3.1.1. Los gastos políticos

En el caso guatemalteco, los partidos políticos incurren en gastos no electorales y electorales.

Los gastos no electorales son aquellos que se realizan en el periodo entre elecciones, en época no electoral; en el nivel jurídico se conocen como Gastos permanentes y comprenden toda erogación realizada por las organizaciones políticas para financiar sus actividades de proselitismo y de funcionamiento (Léase, Artículo 32, Inciso G. Acuerdo 306-2016, Reglamento de Control y Fiscalización de las Finanzas de las Organizaciones Políticas) que prácticamente se reducen al mantenimiento de la organización mínima establecida en la LEPP. Este mantenimiento se da realizando asambleas ordinarias municipales, departamentales y nacionales (Novales, 2014, p. 5).

Los costos de dichas asambleas van desde la publicación de la convocatoria, hasta la movilización y participación de los participantes; a esto hay que agregarle el costo de cubrirles su alimentación y transporte. Otros gastos no electorales son los de la formación política y proselitismo no electoral (Novales, 2014, pp. 5,6).

El más oneroso es el del pago de las sedes partidarias, tanto en la capital como los municipios. Para la mayoría de partidos es necesario el pago de alquiler de locales donde tendrán la sede partidaria, así como también pagar al personal que administrará dichas sedes¹¹ (Novales, 2014, pp. 5,6).

Los gastos electorales son los que realizan los partidos políticos en época electoral. Esto incluye sondeos para medir las preferencias ciudadanas, el pago de servicios profesionales a asesores de imagen, comunicación, publicidad y consultores políticos (CICIG, 2015, pp. 29-34).

¹¹ Véase también (CICIG, 2015, p. 29).

También hay que pagar la publicidad electoral o propaganda en los medios de comunicación escritos, radiales y televisivos. Otro gasto es el de la llamada campaña de tierra. En lo que respecta al pago de publicidad electoral en medios se sabe que este tiene un alto costo monetario y en especial la televisiva (Novales, 2014, pp. 6,7).

La necesidad de la campaña de tierra radica en que los candidatos deben hacer presencia y tener contacto cara a cara con los pobladores de los municipios, cabeceras y departamentos con más densidad poblacional. Esto implica la organización de concentraciones públicas y caminatas en las que se debe cubrir los gastos alimentación y movilidad de los participantes, así también hay que costear la infraestructura (tarimas, andamiajes, lonas), sonido, edecanes y obsequios para los espectadores. Otros gastos importantes electorales son los del pago de anuncios en vallas (gigantografías), mupi's¹² así como el de centros de llamadas (call centers) que promueven a los candidatos en redes sociales y por teléfono (Novales, 2014, p. 7).¹³

Es pertinente aclarar que existen diferencias en los gastos a nivel municipal (alcaldes); departamental/distrital (diputados); y nacional (presidente y diputados listado nacional).

A nivel municipal y distrital el principal gasto electoral es la campaña de tierra y el pago de publicidad electoral en radio y canales de televisión por cable locales. A nivel nacional, el gasto más significativo es el de la contratación en medios de comunicación, siendo el más oneroso la publicidad en televisión (Novales, 2014, pp. 6,7).

3.1.2. La lógica del financiamiento electoral

Las relaciones entre los grupos de poder fáctico y los partidos políticos a través del dinero son complejas. A fin de que este estudio sea inteligible al lector, el análisis sobre este asunto se divide en tres niveles: el nivel nacional, municipal y distrital, ya que en estos es en donde se puede postular candidatos a cargos de elección popular, tal como lo establece la LEPP.

¹² Acrónimo de Mobiliario Urbano como Punto de Información.

¹³ Véase también (CICIG, 2015, p. 31).

3.1.2.1. Nivel nacional

Según las estimaciones de la CICIG, las fuentes de financiamiento para las candidaturas a nivel nacional (Presidente y diputados listado nacional) corresponde un 25% al empresariado oligárquico organizado y las transnacionales; el otro 50% a constructores de obra pública, contratistas y proveedores del Estado y dueños de los medios de comunicación; y el otro 25% al crimen organizado (CICIG, 2015, pp. 40-41).

Los receptores de esos dineros casi siempre son los candidatos presidenciales, los candidatos a diputados por listado nacional y los altos mandos partidarios que al mismo tiempo juegan el papel de recaudadores de campaña. En algunos casos hay terceras personas que juegan el papel de recaudadores de dinero pero que también son altos miembros de la cúpula partidaria. Es claro que el destino de esos dineros es para pagar: espacios en medios de comunicación (radial, televisiva, escrita); servicios de consultores políticos, asesores de imagen, comunicación-que son los que producen la campaña y organizan al equipo de campaña nacional-; así también parte de esos dineros se van para el enriquecimiento personal de candidatos como de recaudadores (CICIG, 2015, pp. 43,44).

Dentro de los motivos que tienen dichos grupos de poder para financiar la política tenemos que:

Para el caso de la elite empresarial oligárquica criolla, la razón es proteger sus intereses, facilitar negocios, y a veces diversificar sus inversiones ubicando a sus operadores políticos en altos cargos de conducción pública. Otros motivos son los de ejercer influencia ideológica y programática en la formulación de las políticas públicas y económicas (CICIG, 2015, p. 46), trayendo como consecuencia distorsiones en los objetivos de dichas políticas, porque no es el bien común lo que se persigue sino el bien particular o sectorial.

En el caso de los contratistas y proveedores del Estado lo que buscan es la adjudicación de contratos, bajo mecanismos no competitivos y que les compren sus servicios y/o productos con precios superiores a los del mercado(CICIG, 2015, pp. 42-43). Y en el caso del crimen organizado es ejercer influencia sobre el aparato público con tal de obtener información y

protección (CICIG, 2015, pp. 55-58); también buscan ejercer control sobre territorios y penetrar/debilitar las políticas de seguridad y combate al crimen.

3.1.2.2 Nivel municipal y distrital

A nivel municipal y distrital, las candidaturas de alcalde y diputados las financian los propios candidatos; el sector de contratistas constructores emergentes; los proveedores del Estado y el crimen organizado; en un complejo entramado de intereses y corrupción llamado por la CICIG, Redes Político-Económicas Ilícitas (RPEII). En menor medida los dirigentes locales, aspirantes a cargos de representación popular también aportan fondos para la campaña (Novales, 2014, p. 7).

Como se ve, los partidos políticos no dependen de un solo donador, sino de varios. La presencia de varios financistas da lugar a que la cuota de poder que tengan dentro del partido vaya en función a lo que invierten, pudiendo dar lugar a conflictos políticos por cuestiones de intereses.

Las redes políticas y económicas que se construyen alrededor de algunos alcaldes y diputados distritales son el elemento definitorio del sistema político guatemalteco, porque articulan la política local con la nacional en un complejo entramado de políticos, constructores y representantes del crimen organizado (CICIG, 2015, p. 19).

Estas estructuras de carácter regional son lideradas por caciques municipales y departamentales y están conformadas por personas que se auto organizan y cooperan, comunican e informan; poseen intereses comunes y finalidades compartidas para la realización de actividades políticas y económicas ilícitas como lícitas. Sus objetivos son: a) ejercer poder sobre el Estado (gobierno municipal, departamental como central) y el mercado; b) influencia sobre variados procesos sociales (ambientales, políticos, económicos culturales, c) enriquecimiento propio, a causa de la disponibilidad y acumulación de recursos monetarios, no monetarios, lícitos e ilícitos (CICIG, 2015, p. 19).

Los diputados distritales son los intermediarios entre el Ejecutivo, las alcaldías y las RPEII. A través de dicha intermediación, movilizan recursos para obra pública; influyen sobre el

nombramiento de funcionarios públicos, en especial maestros y salubristas-el nombramiento de maestros y salubristas ha estado mediado por el nepotismo, compadrazgo y cobro de parte de su salario-(CICIG, 2015, p. 20); resuelven las demandas de los alcaldes de su distrito frente al Gobierno central y algunas veces atiende los problemas de las mayorías de su departamento. Pero dicha intermediación ha traído en párelo fuerte corrupción.

La gestión de recursos para la obra pública ha dado lugar al cobro de comisiones a los constructores (enriquecimiento por concepto de *tajadas*, como se le conoce en el argot criminal del realismo político), y en muchos casos, a la creación de empresas de construcción por parte de diputados y su círculo familiar, en donde en conjunto con los alcaldes afines, hacen obra e inversión pública bajo la lógica de enriquecerse lo más pronto que se pueda.

Estas redes también están conformadas por alcaldes o aspirantes a serlo. A los alcaldes en función, la pertenencia a dichas estructuras les permite tener acceso a recursos que no están establecidos en ley, ya que reciben comisiones por obra por parte de las constructoras (tajadas). Los alcaldes también fungen de intermediarios con los diputados y el Ejecutivo (vía la ANAM) y al igual que los primeros, ubican a sus allegados y familiares en puestos públicos (magisterio y salud, INFOM, ANAM).

No conforme con ello y dado a que en Guatemala no hay regulación, que permita a las instituciones de control evaluar la calidad de la obra pública municipal, muchas veces su resultado final es de lo peor, construida con los materiales de menor calidad y desempeño y sin mayor rigurosidad técnica. Y aunque los concejos municipales hayan comprado a alto precio los materiales y pagado de la misma manera la construcción, es evidente el sub desarrollo tercermundista por la falta de infraestructura en el interior del país.

Otra situación que se da en el nivel municipal es que después de elecciones, en la época de transición, cuando a un alcalde le corresponde entregarle la alcaldía a otro-y más si es de la oposición- lo que hace es dejar en blanco el archivo Municipal, sin expedientes ni documentación en los que se pueda acreditar y verificar los gastos y ejecución

presupuestaria que hayan realizado él y su concejo municipal en los años que estuvieron gobernando. Y este comportamiento es muy probable que tenga su origen en que así es como pueden dificultar la labor fiscalizadora de la administración entrante. Porque es obvio que al no haber documentación, se esconden los grandes negocios ilícitos, el lavado, las sobre valoraciones y robos.

En el nivel comunitario, estas redes de diputados y alcaldes cuentan con una especie de intermediarios que operan desde los COCODES. Estos intermediarios atienden a caseríos, aldeas, colonias, dándoles ciertos beneficios por obras y/o servicios públicos así como por productos frutos del asistencialismo social de ciertas políticas de gobierno-bolsa solidaria, bolsa segura, fertilizantes-(CICIG, 2015, p. 20). Estos operadores políticos comunitarios, serviles y lacayos de los alcaldes y diputados de Gobierno, son los que dan forma- en el nivel micro-local- al clientelismo político electoral, en donde le exigen a los beneficiarios sociales de esos programas que para poder recibir dichos beneficios deben empadronarse y votar al partido de gobierno el día de las elecciones.

Otro actor importantísimo en la lógica del financiamiento electoral son el crimen organizado nacional como transnacional (narco y otras formas del crimen) y las constructoras emergentes. Los primeros buscan apoderarse de los gobiernos locales porque así pueden tener control territorial y pasar libremente sus productos (estupefacientes, trata, vehículos robados, contrabando de órganos, armas, etc.) Los segundos buscan la adjudicación de contratos con el gobierno municipal en donde puedan prestar servicios con precios superiores a los del mercado (CICIG, 2015, pp. 42-43).

3.2. EL MARCO JURÍDICO ELECTORAL: ASPECTOS CONSTITUTIVOS Y EVOLUTIVOS DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS

La actual LEPP tiene como antecedentes jurídicos los decretos: 30-83 (Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral); 31-83 (Ley de Registro de Ciudadanos); 32-83 (Ley de Organizaciones Políticas) y 138-83 (Ley de empadronamiento) (FLACSO, 2006, pp. 14-

16). Los diputados de la Asamblea Nacional Constituyente fusionaron los tres cuerpos jurídicos anteriores y dieron vida a la ley constitucional sobre la materia (LEPP) que al entrar en vigencia el 14 de enero de 1986 derogó los tres antecedentes jurídicos mencionados (FLACSO, 2006, pp. 12-14). Véase también (FLACSO, 2015, p. 21).

La LEPP en los últimos 31 años ha sido reformada 7 veces:

Tabla 1
Reformas electorales de los últimos 31 años

REFORMAS AL DECRETO 1-85 (LEPP)	ARTICULO (S) REFORMADO (S)	CONTENIDO DE LAS REFORMAS
51-87	127	-Requisitos para llenar ausencias y vacantes de los magistrados del TSE, así como institución del procedimiento por el cual las comisiones de postulación deben elaborar las listas de magistrados suplentes cuando no las hubiere.
74-87	3, 8, 9, 12, 13, 14, 20, 27, 34, 37, 49, 50, 52, 69, 73, 75, 76, 80, 90, 92, 113, 116, 120, 124, 125, 130, 132, 143, 145, 146, 147, 152, 153, 155, 156, 157, 158, 160, 161, 163, 164, 165, 166, 170, 172, 175, 177, 181, 184, 185, 187, 190, 198, 205, 206, 208, 209, 212, 218, 223, 234, 243, 244, 246, 247, 248, 250, 251, 252, 254, 255, 258	-Modificación de varios artículos de la LEPP para su armonización con la CPRG. -Eliminación del voto obligatorio. -Tal como se explicó, la LEPP o decreto 1-85 tuvo su base en decretos aprobados en tiempos de las dictaduras militares, por eso, muchos de sus artículos tenía el espíritu de los autoritarismos de guerra y por lo mismo eran inconstitucionales y entraban en flagrante choque y contradicción con los principios democráticos, republicanos y representativos plasmados en su partes dogmática y orgánica de la nueva CPRG de 1985.
10-89	20	-Más control y fiscalización del financiamiento público. Y esto se dio porque tal como se expone en los considerandos de dicho decreto, ya existían mecanismos de control y fiscalización del financiamiento público, pero estos no dieron mayores resultados debido a la falta de consistencia en la redacción de los articulados y la falta de artículos o imperativos de mayor eficacia.
35-90	122, 199, 205	-Se aumenta el presupuesto anual del TSE. -Se establecen las elecciones de diputados para el PARLACEN y la integración del Congreso de la República por listas distrital y nacional.
10-2004	3, 7, 11, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 41, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 54, 56, 58, 59, 60, 62, 65, 67, 70, 72, 76, 80, 81, 82, 89, 90, 93, 94, 95, 99, 100, 101, 113, 114, 116, 117, 122,	-Procesos de aumento y descentralización de las juntas receptoras de votos. - Regulación de la propaganda de los partidos políticos y de espacios en medios de comunicación. - Aumento del financiamiento público. - Tope al techo de campaña o gasto de campaña electoral. -Creación de órganos intra-partidarios en materia de financiamiento. - Documentación confiable y el empadronamiento.

	123, 125, 126, 127, 130, 133, 134, 135, 138, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 150, 152, 156, 157, 158, 159, 163, 166, 167, 169, 170, 172, 174, 186, 189, 191, 192, 193, 194, 195, 196, 199, 201, 202, 203, 204, 206, 207, 209, 210, 211, 212, 214, 217, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 229, 231, 232, 235, 236, 237, 238, 239, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 252, 253, 258, 259 (añadidos artículos transitorios 150, 151, 152 y 153)	- El aumento de los afiliados para la inscripción de los partidos políticos. -Nuevas formas de control y fiscalización del financiamiento electoral.
35-2006	9, 17, 19, 21, 27, 29, 38, 48, 49, 50, 52, 56, 63, 85, 90, 99, 113, 116, 122, 125, 126, 155, 168, 196, 201, 206, 231, 250, 251	-Dar coherencia y armonía a las normas del decreto 10-2004.

Fuente: elaboración propia, con base en decretos 51-87, 74-87, 10-89, 35-90, 10-2004, 35-2006 y datos de (FLACSO, 2006)(FLACSO, 2008).

Todas estas reformas fueron discutidas y aprobadas por el Congreso de la República, tal como lo establece el Artículo 171, literal a. de la CPRG.

Tal como se observa, el decreto 51-87 estableció los requisitos para llenar ausencias y vacantes de los magistrados del TSE, así como el procedimiento por el cual las comisiones de postulación debían elaborar las listas de magistrados suplentes cuando no las hubiere.

El decreto 74-87 modificó varios artículos de la LEPP y eliminó el artículo que dictaba el voto obligatorio. Todo esto para armonizar la ley con la CPRG. Tal como se explicó más arriba, la LEPP o decreto 1-85 tuvo su base en decretos aprobados en tiempos de las dictaduras militares, por eso, muchos de sus artículos tenía el espíritu de los autoritarismos de guerra y por lo mismo eran inconstitucionales y entraban en flagrante choque y

contradicción con los principios democráticos, republicanos y representativos de la nueva CPRG de 1985, plasmados en su partes orgánica¹⁴ y dogmática.¹⁵

El decreto 10-89 estableció mayores controles y fiscalización del TSE para con los partidos políticos en materia de financiamiento estatal. Y esto se dio porque tal como se expone en los considerandos de dicho decreto, ya existían mecanismos de control y fiscalización del financiamiento público, pero estos no dieron mayores resultados debido a la falta de consistencia en la redacción de los articulados y la falta de artículos o imperativos de mayor eficacia.

El decreto 35-90 aumentó el presupuesto anual del TSE, estableció las elecciones de diputados para el PARLACEN - como otro tipo de comicio electoral- y la integración del Congreso de la República por listas distrital y nacional.

Estas primeras cuatro reformas no representaron mayores cambios de fondo (FLACSO, 2006, p. 14). Sin embargo, fueron importantes, porque el análisis de las mismas permite inferir que surgieron a raíz de que muchos de los artículos de la antigua LEPP no concordaban con la democratización constitucional que inició en 1985. En otras palabras, estas reformas fueron ajustes entre un régimen jurídico electoral caduco- autoritario y uno democrático.

Con la firma de los Acuerdos de Paz el 29 de diciembre de 1996 vuelve al debate público y ciudadano la importancia de hacer cambios de fondo a la LEPP. Es así que en el seno de la Comisión de Reformas Electorales, surgida de los Acuerdos de Paz, nace el informe *Guatemala, Paz y Democracia* que culminó con las llamadas reformas de primera

¹⁴ Los artículos 140, 141, 152 y 154 de la Constitución contienen el carácter democrático y representativo del Estado de Guatemala. Así también, en el artículo 223 se encuentra contenido el principio filosófico de libertad política que da forma a todo lo relacionado a las organizaciones políticas y sufragio. Es pertinente señalar que los artículos mencionados están comprendidos en lo que se conoce como parte orgánica de la Constitución que no es más que: “La que establece cómo se organiza el Estado de Guatemala, la forma de organización del poder, es decir las estructuras jurídico-políticas del Estado y las limitaciones del poder público frente a la persona, o sea a la población” (Carpio, 2016, pp. 27,28).

¹⁵ La CPRG en el artículo 136 establece los deberes y derechos políticos de los guatemaltecos. Cabe recordar que este artículo se encuentra comprendido en lo que los constitucionalistas y estudiosos de la ciencia política llaman la parte dogmática de la Constitución que no es más que: “Aquella en donde se establecen los principios, creencias y fundamentalmente los derechos humanos, tanto individuales como sociales, que se le otorgan al pueblo como sector gobernado frente al poder público como sector gobernante, para que este último respete estos derechos” (Carpio, 2016, p. 27).

generación, aprobadas en 2004 (decreto 10-2004) y después armonizadas¹⁶ en 2006 (decreto 35-2006) (FLACSO, 2006, p. 15).

Dentro de los avances importantes de estos decretos están: a) los procesos de aumento y descentralización de las juntas receptoras de votos- que permitieron el acercamiento de los centros de votación a la residencia de los votantes- ; b) la regulación de la propaganda de los partidos políticos y de espacios en medios de comunicación; c) aumento del financiamiento público; d) tope al techo de campaña o gasto de campaña electoral; e) creación de órganos intra-partidarios en materia de financiamiento; f) documentación confiable y el empadronamiento; g) el aumento de los afiliados para la inscripción de los partidos políticos y h) nuevas formas de control y fiscalización del financiamiento electoral¹⁷ (FLACSO, 2008, p. 67).

- En relación con el inciso a, es claro que lo que se buscó fue incentivar mayor participación ciudadana en las elecciones -acercándoles las urnas-y que los partidos aumentaran su despliegue territorial llegando a más comunidades (Léase, Artículo 231, LEPP). Es claro que éste cambio vino a encarecer aún más la campaña, en especial la de tierra.
- En relación con el inciso b, hay que recordar que en las democracias modernas los medios de comunicación juegan un papel importantísimo, ya que a través de ellos los partidos comunican sus ideas y la ciudadanía construye sus preferencias políticas.

Por lo mismo este cambio fue en la línea o sentido de reglamentar la relación entre los partidos políticos y los medios de comunicación, buscando regular los tiempos y la contratación de espacios para propaganda para así promover igualdad en la competencia electoral y lograr al mismo tiempo controlar el gasto de campaña. (Léanse, Artículos 219, 220, 221, 222 de la LEPP derogada)

¹⁶ El decreto 35-2006 tuvo como objetivo corregir y armonizar el decreto 10-2004. Aunque en su debido tiempo, se conocían las graves deficiencias conceptuales, técnicas y legales del 10-2004, los diputados lo aprobaron tal como estaba, para reformarlo tiempo después. Y es muy probable que hayan hecho eso porque sabían que si no se aprobaban las reformas en el 2004, estas se hubieran retrasado muchos años más en su aprobación (FLACSO, 2006, p. 20).

¹⁷ Véase también (ASIES, 2016) (FLACSO, 2006, pp. 21-25).

Aunque conforme fue pasando el tiempo se evidenció que dicha reforma quedó corta, porque los partidos políticos y en especial los más grandes y adinerados, siempre contrataban tiempos de más en radio y tv, y además, hacían campaña adelantada, trayendo como consecuencia serias desigualdades en el proceso electoral democrático.

- El aumento del financiamiento público (inciso c) se dio porque antes era de Q.2.00 por el total de votos emitidos en las elecciones generales a favor del partido. Con el decreto 10-2004 se aumentó a \$.2.00 por voto, esto con el fin de reducir la dependencia económica de los partidos del capital privado, ya que dicha dependencia-tal como se ha manifestado a lo largo de esta investigación- menoscaba el orden constitucional y los principios de igualdad democrática que lo conforman. (Léase, Artículo 21, LEPP derogada)
- El tope de gasto electoral de campaña o techo electoral (inciso d) equivalente a \$ 1.00 dólar por ciudadano empadronado lo que perseguía era inducir condiciones más iguales y equitativas en la competencia electoral. Pero, al poco tiempo de entrar en vigencia se evidenció que esta reforma también se quedó corta, ya que los partidos políticos grandes y adinerados por mucho superaban ese techo. (Léase, Artículo 21 inciso e, LEPP derogada)
- La creación de órganos intra-partidarios en materia de financiamiento (inciso e) dio vida a un órgano de fiscalización financiera y al tribunal de honor dentro de la estructura organizativa partidaria. En teoría, estos entes vendrían a fortalecer la transparencia y rendición de cuentas dentro de los partidos. (Léanse, Artículos 24 y 65 inciso c, LEPP)
- Por esos años existía consenso en cuanto la necesidad de sustituir a la cedula de vecindad por un documento más confiable y seguro (inciso f), que diera certeza a la identificación de los ciudadanos y a la conformación de los padrones electorales.

Es así que en la reforma se añade el artículo 151 transitorio, en el cual se hace mención a que todo lo que tenga que ver al nuevo documento de identificación personal será regulado

por la ley ordinaria de la materia. Y esa ley a la que se hace mención no es otra que el decreto 90-2005 (Ley del RENAP), que entró en vigencia el 14 de diciembre del 2005 y que por ese año de la reforma electoral todavía estaba en discusión y debate en el Congreso de la República.

- El incremento del número de afiliados (inciso g) iba en el sentido de limitar o constreñir el multipartidismo extremo y fortalecer a los partidos a nivel local, obligándolos a tener más afiliados a nivel municipal¹⁸. (Léanse, Artículos 19 y 49, LEPP)
- Pero uno de los temas que quedaron pendientes y que apenas se trató fue el del control y fiscalización del financiamiento público y privado de los partidos políticos (inciso h). Si se examina la LEPP de aquellos años, apenas en un solo artículo (el 21) se trata todo lo referente al tema del control y fiscalización del financiamiento.

Y en ese artículo, el tratamiento jurídico que se le dio al tema del financiamiento no fue el más adecuado, porque dejó controles escuetos y vacíos legales (falta de tipificación de delitos electorales), además de un débil régimen sancionatorio. Es cierto que en comparación a las reformas electorales anteriores, el decreto 10-2004 mejoró el mandato de fiscalización del TSE, introduciendo, por ejemplo, el concepto del financiamiento privado y su fiscalización, pero al mismo tiempo no dotó al TSE de mayores capacidades jurídicas y financieras para que pudiese controlar y sancionar mejor a los partidos políticos.

De tal cuenta, las reformas del 2004 y 2006 trajeron consigo el nacimiento del Acuerdo 19-2007 (Reglamento de Control y Fiscalización del Financiamiento Público y Privado, de las actividades permanentes y de campaña electoral de las organizaciones políticas) pero este cuerpo jurídico reglamentario, tal como lo indica la lógica jurídica¹⁹, no podía ir más allá

¹⁸ Sobre los efectos o consecuencias de este tema, re leer el sub capítulo que trata sobre el multipartidismo guatemalteco.

¹⁹ La Constitución y las normas constitucionales son normas de aplicación general, creadas por la Asamblea Nacional Constituyente, que es un órgano de tipo extraordinario y temporal (Pereira & Richter, 2008, pp. 11,12). Las normas ordinarias son normas de aplicación general, creadas principalmente por el Congreso de la República, órgano permanente y ordinario (Pereira & Richter, 2008, pp. 11,12). Las normas reglamentarias también son de carácter general; tienen por objeto fundamental establecer los mecanismos para la aplicación de las leyes ordinarias. Son creadas por el Organismo Ejecutivo, y excepcionalmente, por los organismos Legislativo y Judicial y algunos órganos extra poder (Pereira & Richter, 2008, pp. 11,12).

de lo que la norma jurídica ordinaria dice. Por lo anterior, básicamente este reglamento se limitó a desarrollar procesos eminentemente administrativos para el cumplimiento del artículo 21.

Ese andamiaje de debilidad jurídica formal junto a otros factores (debilidad institucional y permisividad del TSE, producto de la politización de las instituciones) dio como resultado que los partidos políticos de manera sistemática y continua violaran e incumplieran las regulaciones de campañas, entre ellas, las que tenían que ver con el financiamiento electoral y no electoral.

En ese contexto es que a partir del año 2008 se empezó a generar otra vez espacios para la discusión cívica-ciudadana en torno a la necesidad de nuevas reformas electorales. Algunos de estos fueron impulsados por el Congreso de la República y el Tribunal Supremo Electoral, otros fueron promovidos por organizaciones de la sociedad civil especializadas, instituciones académicas (universidades, think tanks), y actores internacionales. Dichos espacios revistieron la forma de foros, coloquios y talleres para informar y generar debates²⁰(ASIES, 2016, p. 2).

A raíz de estos ejercicios de discusión pública democrática en el año 2013 surge la iniciativa de ley No. 4783, que obtuvo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad (CC) en el 2015 (ASIES, 2016, p. 2). Pese a ello, el pleno del Congreso no llegó a conocerla para su posterior aprobación. Pero los diputados no contaban que en ese mismo año las serias denuncias que el MP y la CICIG presentaran (casos Cooptación del Estado y Lavado y Política) reavivarían en la ciudadanía-entre otras demandas- la exigencia por reformas a la LEPP.

Fue así que ante la presión social y las grandes movilizaciones ciudadanas, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) en el mes de julio mandó al Congreso de la República una

Y las normas individualizadas son la aplicación de las normas anteriores a personas jurídicas o individuales, claramente identificadas, a las cuales se les reconoce derechos e impone obligaciones. Las normas constitucionales, ordinarias y reglamentarias son de carácter general y abstracto, las individualizadas se refieren a hechos concretos. *Y entre ellas hay una relación de subordinación y jerarquía, donde la Constitución ocupa el lugar más alto, las leyes ordinarias el segundo lugar, las normas reglamentarias el tercer lugar y las normas individualizadas el último lugar.*

²⁰ Véase también (FLACSO, 2016, pp. 2-5)

propuesta de reforma electoral, que en febrero del 2016 recibió opinión favorable de la CC que volvió a re-enviarla al Congreso. Ya con el visto bueno de la CC, el 19 de abril del 2016 el parlamento aprueba dichas reformas y da vida al decreto 26-2016 (ASIES, 2016, p. 2)

3.3. LA SÉPTIMA REFORMA, DECRETO 26-2016: LAS NUEVAS FORMAS DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO ELECTORAL

A fines de inteligibilidad se procederá, primero, a presentar un análisis jurídico de las reformas. Segundo, un análisis político global de las mismas.

Tabla 2
Rendición de cuentas

LEPP ANTES DE LA REFORMA	LEPP DESPUÉS DE LA REFORMA
-En un solo artículo (el 21) se trata todo lo referente al tema del control y fiscalización del financiamiento. - En esa norma, el tratamiento jurídico-político que se le dio al tema del financiamiento no fue el más adecuado, porque dejó controles escuetos y vacíos legales (falta de tipificación de delitos electorales), además de un débil régimen sancionatorio. Es cierto que en comparación a las reformas electorales anteriores, el decreto 10-2004 mejoró el mandato de fiscalización del TSE, introduciendo, por ejemplo, el concepto del financiamiento privado y su fiscalización, pero al mismo tiempo no dotó al TSE de mayores capacidades jurídicas y financieras para que pudiese controlar y sancionar mejor a los partidos políticos. De tal cuenta, las reformas del 2004 y 2006 trajeron consigo el nacimiento del Acuerdo 19-2007 (Reglamento de control y fiscalización del financiamiento público y privado, de las actividades permanentes y de campaña electoral de las organizaciones políticas) pero este cuerpo jurídico reglamentario, tal como lo indica la lógica jurídica, no podía ir más allá de lo que	Artículo 19 Bis. Fiscalización. Los secretarios nacionales, departamentales y municipales de los partidos quedan sujetos a la fiscalización de CGN y del TSE. Así también pasan a ser personalmente responsables en cuanto al cumplimiento de la ley. Artículo 21 Ter. Inciso C.Regulaciones sobre el financiamiento. Las organizaciones políticas y sus financistas deben llevar libros de contribuciones en efectivo, en especie y de formación política por entidades extranjeras Artículo 21 Ter. Inciso J. Regulaciones sobre el financiamiento El TSE tendrá la facultad de solicitar información que acredite los aportes dinerarios y no dinerarios de cualquier financista Artículo 21 Quinquies. Publicidad del Financiamiento. Las organizaciones políticas deberán publicar 30 días antes de las elecciones el monto de las aportaciones que han recibido de personas jurídicas e individuales. Artículo 22. Obligaciones de los partidos políticosInciso N Las organizaciones políticas deben remitir informe financiero anual al TSE. Los auditores del TSE podrán hacer auditorías a las organizaciones cuando lo consideren pertinente.

la norma jurídica ordinaria dice. Por lo anterior, este reglamento se limitó a desarrollar procesos eminentemente administrativos para el cumplimiento del artículo 21.	Artículo 24 bis. Rendición de cuentas. Secretarios nacionales, departamentales y municipales junto al secretario de finanzas son responsables solidariamente de rendir cuentas trimestralmente al TSE
---	---

Fuente: elaboración propia, con base en datos de la LEPP y el decreto 26-2016.

3.3.1. Análisis jurídico de la reforma (supuestos de hecho y consecuencias jurídicas)

Para empezar es necesario preguntarse: ¿Por qué en la reforma se pasa a responsabilizar a los secretarios generales y de finanzas del manejo y administración de los fondos provenientes del financiamiento público y privado? (Léanse, Artículos 19 bis y 24 bis, LEPP)

Primero, es necesario explicar que las personas individuales pueden encontrarse ante la necesidad de aunar esfuerzos para conseguir fines comunes: culturales, económicos, profesionales, políticos, etc.; de ahí que, y en consecuencia para lograr esos objetivos, forman una persona independiente a las personas individuales que la conforman; esto es la persona jurídica colectiva, moral u abstracta (Lara, 2002, p. 132).

Segundo, dichas personas colectivas pueden tener capacidad, que no es más que el atributo de la personalidad por medio del cual una persona jurídica colectiva puede ejercer derechos, contraer obligaciones y ser sujeto de relaciones jurídicas; para el caso de las personas jurídicas colectivas, éstas solo pueden actuar por medio de uno o varios representantes legales o personas de carne y hueso, ya que a nivel ontológico, la persona jurídica colectiva es tan solo una ficción jurídica, o sea, un ente imaginario, abstracto, no real, que solo existe en el nivel ideal.

Tercero, los derechos y deberes de las personas jurídicas colectivas son distintos a los de los miembros o personas individuales que las conforman. Por ejemplo, los partidos políticos tienen derechos y obligaciones jurídicas distintas a la de sus miembros individuales.

Cuarto, desde el punto de vista jurídico, las personas que conforman las personas jurídicas colectivas son personas jurídicas individuales, a los cuales el Estado les atribuye, imputa o reconoce a través del derecho, un conjunto de deberes jurídicos y derechos subjetivos individuales ante la sociedad y ante las organizaciones políticas a las que pertenezcan.

Quinto, según el artículo 18 de la LEPP, los partidos políticos son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica colectiva. Y según los artículos 32, 43 y 50 de esa misma ley, los secretarios generales nacionales, departamentales y municipales son sus representantes legales.

De ahí que, cuando se habla de que el TSE ahora fiscaliza personas, es en el sentido de que puede fiscalizar personas jurídicas colectivas y, principalmente, a las personas jurídicas individuales que los representan en el mundo real. Se infiere que no toda persona jurídica es una institución, pero todas las instituciones formales deben tener personería jurídica para llegar a serlo.

Y es que uno de los problemas que tuvo el régimen electoral anterior a esta reforma es que atribuía a las organizaciones políticas el manejo de los dineros públicos y privados. En Guatemala, los partidos parecen más, meros agregados desordenados, hábilmente manipulados por unas elites, que totalidades orgánicas estructuradas.

La ley prescribía que las organizaciones políticas administraban los dineros, por lo mismo, ningún miembro del partido o comité ejecutivo-en cualquiera de sus niveles- se veía estimulado a cuidarlos, o a evitar que se desviasen haciendo mal uso de ellos. Esto dificultaba la aplicación de sanciones por parte del TSE, porque se diluían las responsabilidades individuales en la abstracción colectiva.

En ese orden de ideas, lo que buscaron los legisladores es que ahora SI haya un incentivo por el cual los componentes individuales que integran o componen los partidos, si se preocupen por lo que estén haciendo. (Léase, Artículo 21 ter., inciso k LEPP)

Obligaciones como las de darle publicidad al financiamiento (Art. 21 quinquies); el envío de informes anuales (Art. 22 inciso n, LEPP y Artículos 12 y 13, del Acuerdo 306-2016

Reglamento de Control y Fiscalización de las Organizaciones Políticas); llevar libros de contribuciones (Art. 21, tercero inciso c) y rendir cuentas al órgano de fiscalización financiera (Artículos 21 ter., inciso j, 24 y 24, bis) incentivan a los secretarios generales: a llevar más controles interno, a comunicarse y coordinarse mejor con otros órganos partidarios, tal como el de fiscalización financiera; a rendir cuentas ante otros miembros del partido y el TSE; y a preocuparse más de sus obligaciones y deberes jurídicos plasmados en ley.

Por ello fue que los legisladores dejaron explícito quienes son los administradores de esos fondos; estableciendo para el efecto que es competencia de los secretarios nacionales, departamentales y municipales, en conjunto con los secretarios de finanzas, manejar y administrar los dineros que procedan del financiamiento privado y público; por tanto, sobre ellos, la CGC y el TSE fiscalizarán lo pertinente a este tema (Duarte, 2016, p. 4).

Para concluir, es importante mencionar que a raíz de esta reforma puntual se puede entender porque los legisladores impulsaron toda una agenda regresiva en materia de derecho penal. Necesitaban una ventana de oportunidad para la impunidad. La reforma del artículo 407 N del código penal tuvo su sentido con relación al decreto 26-2016. Porque si el TSE ejercía la pre judicialización sobre casos de financiamiento ilícito, la resolución sería muy influyente en las judicaturas, para que éstas pudieran resolver sobre el fondo del asunto, en casos de financiamiento ilícito presentados por el MP.

Tabla 3
Del control y fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas

LEPP ANTES DE LA REFORMA	LEPP DESPUÉS DE LA REFORMA
Artículo 21. Del financiamiento de las organizaciones políticas y campañas electorales. -Se limita a mandar que al TSE le corresponde la fiscalización del financiamiento público y privado de las organizaciones políticas. Artículo 88-sanciones débiles. Artículo 90-Multas irrisorias Artículo 92-Sin suspensión temporal en casos de que las organizaciones políticas no entreguen informes	Artículo 21. Del control y fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas. Más controles inter-institucionales; Centralización del financiamiento en una sola cuenta.Artículo 21 Ter., inciso a Regulaciones sobre el financiamiento.Prohibiciones para recibir contribuciones dinerariasArtículo 21 Ter., inciso b Regulaciones sobre el financiamientocontroles para recibir contribuciones Artículo 21 Ter., incisos g y h Regulaciones sobre el financiamiento.Límites de aportaciones y justiprecio de donaciones Artículo 21 Ter., inciso l Regulaciones sobre el financiamientoprohibición para personas jurídicas de hacer propaganda. Artículo 21 Ter., inciso k Regulaciones sobre el financiamiento.Sanciones para organizaciones políticas, secretarios, candidatos y personas que realicen aportes fuera de ley Artículo 88. Sanciones. Endurecimientosanciones según la gravedad de la infracción. Artículo 90. Multas.Incremento de multas Artículo 90 Bis. Sanción por omisión de reportes.Suspensión de financiamiento si no cumplen con presentar reportes Artículo 92 inciso d . Suspensión temporal. Cuando los partidos no cumplan con entregar informes

Fuente: elaboración propia, con base en datos de la LEPP y el decreto 26-2016.

- **Controles inter-institucionales**

Como se observa, el TSE puede requerirle a la CGC, la SAT, la SB y la SIT así como cualquier otro funcionario público, información relacionada a los aportes públicos y privados que reciban los partidos políticos (Art.21).

Se infiere que esto es con el objetivo de que al cruzar los datos que se deriven de los controles interinstitucionales, más fácil será detectar movimientos dinerarios anómalos.

Es importante decir también que al haber más instituciones controlando los movimientos del financiamiento a los partidos mayor deberá ser la coordinación inter institucional. Y eso

requerirá de un fuerte liderazgo institucional que vaya en la línea de facilitar dicha cooperación vía convenios interinstitucionales.

Los partidos políticos también están en la obligación de llevar esos aportes de dinero en una sola cuenta, separadas según el origen de los dineros (una cuenta para los fondos de fuente pública y otra para los de fuentes privadas); y una cuenta para la organización municipal y otra para la departamental.

El espíritu de esta reforma va en el sentido de centralizar las aportaciones dinerarias que los partidos políticos reciben. Porque antes de la misma existía una fuerte dispersión en los niveles municipal, departamental y municipal ya que los dineros del financiamiento se depositaban en muchas cuentas bancarias (Léase, Artículo 11, Reglamento de Control y Fiscalización de las Organizaciones Políticas (decreto 19-2007 derogado). Ahora, al estar centralizados en una sola, más fácil es para el TSE hacer el trabajo de fiscalización y deducir responsabilidades administrativas y para el caso del MP, penales.

Ahora bien, hay que decir que esta reforma tiene una antinomia jurídica²¹ o legal con el reglamento de control y fiscalización de las finanzas de las organizaciones políticas. (decreto 306-2016)

Y es que por su lado, el artículo 21 (LEPP) prescribe la centralización de las contribuciones dinerarias en una sola cuenta y el reglamento dice lo contrario al decir que los partidos deben “...disponer como mínimo de dos cuentas bancarias” y que “...deben abrir obligatoriamente cuentas bancarias para el registro y manejo de los ingresos en efectivo para sus actividades” (Art. 17) dando vía libre para crear muchas cuentas.

¿Qué pudo haber dado origen a tal contradicción? ¿Fue un error o fue algo deliberado para favorecer las mismas prácticas del pasado?

Todo ordenamiento jurídico procura tener coherencia interna, es decir, que una norma o dos normas aplicables al mismo caso no den soluciones contradictorias. Por lo que es

²¹ Incongruencia o contradicción real o aparente de las leyes con el sistema jurídico, o consigo mismas, o respecto de otras leyes, o de partes de ellas.

probable que este error tenga su origen en la difícil tarea de crear reglamentación específica en los tiempos y presiones de coyuntura.

El decreto 26-2016 entró en vigencia en abril del 2016 y el reglamento 306-2016 en noviembre. Es así que el TSE tuvo que correr para la elaboración del mismo. Pareciera que solo copió y pegó el antiguo reglamento y levemente lo modificó para adaptarlo a la recién sancionada ley, sin darse cuenta que sí hubo cambios de fondo en la nueva LEPP. Esto se constata cuando se compara el reglamento vigente con el antiguo y derogado reglamento (19-2007).

Lo negativo de este tipo de situaciones es que generan incertidumbre jurídica. Pero no es un problema irresoluble. La doctrina jurídica indica que cuando se da una contradicción o antinomia jurídica, se debe aplicar en el caso concreto la norma anterior o la de rango superior; para el caso que se estudia, los partidos tendrían que apegarse a lo que dice el artículo 21 de la LEPP antes que lo que dice el reglamento.

- **Prohibiciones**

A las organizaciones políticas queda prohibido recibir contribuciones y financiamiento de personas que hayan sido condenadas o que hayan sufrido procesos de extinción de dominio. Así también de fundaciones o asociaciones civiles con carácter apolíticas. (Art. 21, inciso a)

Se infiere que lo que se busca con estas prohibiciones es blindar a los partidos políticos de dineros que pretendan influir negativamente en las decisiones públicas que vayan en la línea del combate al crimen organizado y la prevención del mismo. Al prohibírseles que puedan financiar a los partidos políticos-al menos en la ley- se evita que el crimen organizado tenga menos influencia en el sistema político. Aquí cabe preguntarse, ¿se puede controlar dichos dineros? Si, se puede. En contextos sociales en las que las instituciones públicas son fuertes, porque están dotadas de recursos financieros, humanos y tecnológicos. Para el caso de Guatemala, es claro que estamos a décadas de llegar a algo así, porque el régimen de legalidad se instrumentaliza a favor de los grupos de poder fáctico.

En el caso de la prohibición a fundaciones y asociaciones civiles lo que el legislador pretendió fue que éstas no hicieran propaganda electoral a favor de x o y partido antes de la convocatoria a elecciones. Así también con ésta norma se complica el lavado de dinero para financiar a los partidos (Art. 21 Ter, incisos a, i).

- **Controles a contribuciones**

Las contribuciones que no están prohibidas, deberán hacerse conforme a controles de la SAT e instituciones bancarias. En el caso de donaciones por parte de personas jurídicas o individuales deberán ser debidamente justipreciadas. Si los secretarios de los partidos no lo cumplen, el TSE determinará el justiprecio para los efectos legales correspondientes. Así también, los candidatos tienen prohibido recibir contribuciones. Toda contribución financiera debe ir a través del partido (Art. 21 Ter, incisos b, g, h)

Cabe decir que regular las donaciones bajo la figura del justiprecio, es una medida pertinente, ya que no permitirá que bajo apariencia de la “gratuidad” los financistas sobre pasen el 10% del límite de gastos de campaña²².

- **Sanciones y multas**

El régimen sancionatorio es más drástico en comparación a las normas anteriores. Se contemplan sanciones administrativas o penales tanto para los partidos como para las personas individuales que reciban financiamiento fuera de ley (secretarios y candidatos), así como para las personas jurídicas que realicen aportes fuera de ley. (Art. 21 Ter, inciso k; Art. 88)

En éste punto cabe aclarar que al TSE no le compete la acción penal pública, eso le corresponde al MP. Pero el TSE debe-según la lógica jurídica- dar a conocer a ese ente cualquier hecho anómalo o delito que violente la norma penal.

²²“Las personas individuales o jurídicas relacionadas o vinculadas, o una sola unidad de vinculación, tanto con la organización política, como entre sí, no podrán hacer aportaciones que sobrepasen el diez por ciento (10%) del límite de gastos de la campaña”. LEPP, Artículo 21 Ter. Incisos G Regulaciones sobre el financiamiento.

También hay sanciones drásticas si los partidos exceden los límites del financiamiento para campaña o si no cumplen con dar cualquiera de los reportes e informes que la ley les exige. (Art. 90 Bis)

Antes de la reforma las multas estaban entre quince a ciento veinticinco dólares. Después de la reforma pasan a estar dentro del parámetro de los quinientos a doscientos cincuenta mil dólares (Art. 90). Esta norma va en el sentido de disuadir a los partidos de no recibir financiamiento electoral fuera de ley.

Los temas anteriores junto a los del proselitismo, reducción de techo de campaña y distribución equitativa de espacios en medios de comunicación son fundamentales para entender el sentido global de las reformas contenidos en el decreto 26-2016. (Léanse Artículos: 20 inciso H; 21 ter inciso e; 220 y 222 de la LEPP)

3.3.2. Análisis político de la reforma

Para realizar el siguiente análisis se parte de tres indicadores: pertinencia, viabilidad y oportunidad. Cada uno se filtró por dos preguntas guías, con el objetivo de ir explicando la complejidad de los fenómenos políticos.

Tabla 4
Indicadores

PERTINENCIA	VIABILIDAD	OPORTUNIDAD
-Como ya se indicó, la idea de reformar la LEPP venía de tiempo atrás, pero a causa de grandes movilizaciones ciudadanas así como presión de distintos grupos sociales organizados en año 2015, la legislatura 2016-2020 se vio en la necesidad de reformar el sistema político electoral. En ese contexto temporal fue pertinente para liberar presión al sistema político. -Se fortaleció a la institución que rige los procesos electorales con nuevas normas jurídicas. Pero como todo en la vida, hubo ganadores y perdedores en esa reforma. Y está claro que los que por décadas se	-Hay que distinguir la viabilidad jurídica de la política. -Las normas de orden público son de observancia general. De ahí que los partidos y otros actores sujetos a la regulación del financiamiento deben cumplirlas. -Las reformas insertaron al sistema político una gran cantidad de nuevos procedimientos, requisitos y reglas. -Pero la viabilidad jurídica de la reforma se trastocó por la inviabilidad política.	-La reforma dio la oportunidad a que hubiese una campaña con más igualdad en la competencia política. Pero también abrió la oportunidad a que los grupos tradicionales de poder reacomodaran las nuevas reglas del juego electoral a sus intereses haciendo inviable políticamente la aplicación del espíritu de las mismas. En teoría, tendría que haber facilitado la participación de los partidos políticos pequeños. Diversos factores extrajurídicos lo impidieron. (Factores internacionales, reacomodos de poder tácticos, etc.)

beneficiaron del sistema político no iban a dejar perder sus privilegios de manera tan fácil.		
---	--	--

Fuente: elaboración propia

- **El contexto geopolítico**

Bajo la administración de Barack Obama, el gobierno de los EEUU impulsó en conjunto con la ONU y otros países desarrollados del mundo occidental, una política de modernización y depuración institucional hacia Guatemala.

Lo anterior basados en el hecho de que consideran al país como problema, dentro del contexto regional. Temas como la posición geográfica y su relación con las nuevas formas del crimen organizado transnacional, la seguridad regional, las oleadas de migraciones al norte, el terrorismo islámico y la competencia geopolítica con los BRICS hacen que nuestro país sea foco de atención e interés internacional.

Con la llegada en 2017 de Donald Trump a la presidencia de los EEUU las realidades siguieron siendo las mismas, aunque cambió la estrategia geopolítica. Los objetivos pasaron a ser, principalmente, la contención de las migraciones externas y asuntos de seguridad nacional.

- **El contexto político nacional previo a las elecciones 2019**

Como ya se indicó, la idea de reformar la LEPP venía de tiempo atrás, pero a causa de grandes movilizaciones ciudadanas así como presión de distintos grupos sociales organizados en el año 2015, la legislatura 2016-2020 se vio en la necesidad de reformar el sistema político electoral. En ese contexto temporal fue pertinente la reforma para liberar presión al sistema.

Se fortaleció a la institución que rige los procesos electorales con nuevas normas jurídicas. Pero como todo en la vida, hubo ganadores y perdedores en esa reforma. Y está claro que los que por décadas se beneficiaron del sistema político no iban a dejar perder sus

privilegios de manera tan fácil. A partir de ese hecho es que hay que entender los recién culminados gobierno y legislatura.

El cambio presidencial interno de los EEUU y la nueva estrategia regional de la administración Trump se puede decir que vino a coincidir y beneficiar al principal objetivo del Gobierno de Jimmy Morales (2016-2020) y que fue: revertir la lucha contra la corrupción y la impunidad que inició en el 2015.

Con la instrumentalización de la persona del presidente, diversos grupos de poder factico tradicionales lograron impulsar acciones que correspondieron a toda una estrategia bien planificada y pensada con la que lograron la permanencia del status quo revirtiendo la lucha contra la corrupción.

Desde el punto de vista jurídico, las normas de orden público son de observancia general; de ahí que los partidos y otros actores sujetos a las nuevas regulaciones electorales debían cumplirlas.

Las reformas insertaron al sistema político una gran cantidad de nuevos procedimientos, requisitos y reglas para mayor equidad en la competencia electoral. Dando como resultado que se abriese una oportunidad para que hubiese una campaña con más igualdad en la competencia política, en la que los partidos políticos pequeños también pudieran pelearle poder a los partidos más grandes, tradicionales.

Pero también se abrió la oportunidad a que los grupos tradicionales de poder reacomodaran las nuevas reglas del juego a sus intereses, haciendo inviable políticamente la aplicación del espíritu de las mismas. Ahí está el caso de la reforma penal regresiva, que ya se explicó con relación a las nuevas formas de control y fiscalización.

La expulsión del comisionado Iván Velásquez; la no renovación del mandato de la CICIG; la instrumentalización de la acción penal pública ubicando personas afines en el más alto mando del MP (elección de fiscal general 2018); las reformas regresivas al código penal propiciadas por el Congreso de la Republica (para recetarse impunidad a ellos mismos, sus allegados, ex financistas que están en la cárcel y otros que pudieran llegar a estarlo); la

denuncia y escándalo que se dio alrededor del convenio entre el TSE y CICIG; y las amenazas de muerte contra Óscar Schaad- ex fiscal de delitos electorales del MP- (Soy502, 2019) son pruebas tangibles de lo que aquí se plantea.

En ese ámbito temporal, el TSE convocó a elecciones y las realizó. Algunos candidatos entraron a la contienda con sendos procesos de antejuicio, a otros se les fueron planteando serias denuncias y procesos judiciales.

La judicialización de la política electoral fue el resultado lógico de que en el ámbito de la institucionalidad informal distintos grupos armaran nuevas estrategias, alianzas y lealtades para sacar de la competencia a sus adversarios políticos. A través de sus redes de influencia en el Colegio de Abogados y Notarios, la USAC, el MP, el OJ, el TSEy la CC lograron trasladar la batalla política electoral al ámbito judicial. Tal como se explicó en el marco teórico, ambas dimensiones (formal e informal) toman muchas maneras en sus interrelaciones recíprocas concretas.

Y esto fue así porque existió un serio riesgo de que dadas la deslegitimidad y poca credibilidad de las opciones políticas electorales tradicionales, pudieran sufrir una estrepitosa derrota en las urnas.

En ese contexto de polarización política electoral es donde se debe examinar cómo se implementaron las reformas del decreto 26-206. En lo que respecta a las reformas del decreto 26-2016 y en especial a las nuevas formas de control y fiscalización del financiamiento electoral pareciera que hubo un estira y encoje de leyes de parte del ámbito formal institucional, no implementándolas del todo o no aplicándolas a ciertos casos particulares; y cuando se aplicaron, se hizo bajo la táctica de perjudicar a unos grupos y partidos sobre otros. Todo lo anterior, siguiendo el objetivo estratégico de que ciertos candidatos tenían que ser los que pasaran la primera vuelta.

Los siguientes indicios refuerzan ésta hipótesis:

Tabla 5
Indicios de incumplimiento-manipulación del decreto 26-2016
(Elecciones Generales 2019)

NUEVAS FORMAS DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO ELECTORAL	PROHIBICIONES PROPAGANDA ELECTORAL	REGULACIÓN PROPAGANDA EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN	PROSELITISMO NO ELECTORAL
-Hubo casos de clientelismo electoral duro y craso, en la que los candidatos alcaldes movilizaron grandes cantidades de recursos para comprar la simpatía ciudadana a favor de ellos y del candidato presidencial. Es muy probable que no se haya respetado el techo de campaña(Morales Toj, 2019) y(Prensa Libre, 2019).	-La CC declaró inconstitucional el inciso C del artículo 223 el cual prohibía publicar encuestas electorales 15 días antes de las elecciones(Prensa Libre, 2019).	- En el marco de las nuevas regulaciones a medios de comunicación social, pocos consorcios televisivos como radiales se inscribieron para pasar propaganda electoral. Por el contrario, la mayoría de medios inscritos fueron cables regionales, radios locales y uno que otro periódico descentralizado. Esto implicó que la campaña de aire publicitaria fuera bastante limitada.Por si fuera poco, el TSE puso un tope para el uso de vallas publicitarias de los partidos políticos: doce. La exposición mediática de los candidatos en los medios más relevantes, fue prácticamente en foros, debates, entrevistas y programas de discusión(Fundación Libertad y Desarrollo, 2019). Con el agravante de que a no todos los candidatos se les invitaba a participar. Todo lo anterior vino en perjuicio de los partidos pequeños, que no pudieron darse a conocer como se esperaba con la distribución igualitaria de espacios y tiempos.	-Siempre hubo campaña anticipada, aunque comparada con otros procesos electorales no con la misma extensión de tiempo. Algunos políticos y sus respectivos partidos usaron la estrategia de llamar a la afiliación para irse posicionando en la mente de los lectores. Otros, publicidades pagadas en redes sociales(Prensa Libre, 2019).

Fuente: elaboración propia.

El cuadro anterior, permite inferir que en la campaña de tierra, los partidos políticos grandes se beneficiaron con grandes movilizaciones de recursos para influenciar la voluntad popular; en la campaña de aire, las nuevas regulaciones en medios favorecieron a los partidos y candidatos más conocidos, de viejo cuño, porque no se vieron tan afectados por la limitada propaganda en los grandes medios; la eliminación de la prohibición de encuestas permitió la manipulación de la percepción del votante con encuestas falsas y adulteradas; siempre hubo campaña electoral anticipada, solapada bajo la figura del proselitismo en época no electoral.

Todos estos hechos, concatenados en su conjunto, permiten concluir que fue un proceso electoral atípico y fraudulento que siempre tendió-al igual que en otras campañas- a la desigualdad en la competencia electoral y al derroche de recursos. Hubo ventajismo de unos partidos, por sobre otros, y el TSE, pese a tener las herramientas actuó con permisividad y parsimonia deliberada, comprometiendo seriamente su independencia institucional. Las serias denuncias de fraude que salieron a luz tres días después del evento electoral así lo confirman.

- **¿Fueron un fracaso las reformas del decreto 26-2016?**

Esta es una buena pregunta para empezar a plantear algunos escenarios sobre el futuro político próximo. Las reformas fueron un avance, un primer paso, que permitieron en su momento, la posibilidad de que se democratizara el sistema político electoral. Es decir, se pretendió que hubiera más igualdad y equidad en la competencia electoral para que expresiones políticas de distinta fuerza y raigambre social también pudiesen llegar al poder político representado en las instituciones y/o organismos de gobierno.

Desde el punto de vista jurídico, las normas de orden público son de observancia general; de ahí que los partidos y otros actores sujetos a las nuevas regulaciones electorales debían cumplirlas. No todos los partidos las cumplieron y el TSE tampoco cumplió con su deber de hacerlas cumplir, al punto que culminó el proceso con serias denuncias de fraude. El alcance, grado y magnitud de ese incumplimiento y del fraude está por probarse con ulteriores investigaciones que el propio TSE y el MP seguramente presentarán.

Se puede decir entonces que la reforma NO fue ningún fracaso. Al contrario, si distintos actores, partidos, grupos e instituciones del sistema político- social guatemalteco se vieron en la necesidad de articularse y aliar para burlar, estirar y encoger a las normas jurídicas electorales para resultar con un burdo fraude, es porque sabían que la implementación exacta de las mismas podría haber dado al traste a la hegemonía que por décadas han ejercido sobre el poder público.

Y es que los temas de las nuevas formas de control y financiamiento; proselitismo; reducción de techo de campaña y distribución equitativa de espacios en medios son fundamentales para entender el sentido global de las reformas contenidos en el decreto 26-2016. A partir de éstos temas y su incumplimiento-manipulación, es de donde se debe entender la pérdida de independencia del TSE en el manejo del proceso electoral 2019. Falta de independencia que correspondió a toda una estrategia de los grupos de poder hegemónico, con tal de no perder el poder público.

Pero, pese a toda la estrategia que implementaron en la institucionalidad formal e informal para menguar a las reformas, no todos los ciudadanos guatemaltecos siguieron la misma y voltearon a ver otros aspectos de la campaña, tales como programas de gobierno, méritos de los candidatos, ideología, valores. Y esto fue así, en parte gracias a la reforma. Esto explica los sorprendentes resultados que alcanzaron el MLP, HUMANISTA, WINAQ, URNG y SEMILLA por ejemplo. Partidos que con poco financiamiento y una limitada campaña de tierra y aire alcanzaron un relativo éxito electoral.

CAPITULO 4

PROSPECTIVA ANALÍTICA

4.1 LEGITIMIDAD E INGOBERNABILIDAD

La legitimidad democrática se puede definir como el grado de respeto u aceptación que un conglomerado o unos individuos manifiestan en relación al poder que ejerce alguien o algún grupo de individuos; también se puede definir como el grado de apoyo que los gobernados dan al ejercicio del poder de la autoridad (Aqueche, 2002) (Bunge, 1999, pág. 187).

En la actualidad, en las modernas democracias liberales, es más legítimo el poder de un sujeto o de un grupo de sujetos, cuando estos lo ejercen sin coacción, y los receptores de ese poder, obedecen, porque creen en el poder de dicha autoridad.

Se infiere que la legitimidad democrática es un concepto eminentemente subjetivo, porque se da en la esfera de las percepciones humanas. Aunque claro, esto no significa que en las modernas sociedades no existan elementos de antiguas formas de legitimidad que existieron en etapas primarias de la historia humana. Las razones de riqueza, abolengo y sangre familiar, poderes mágicos o vínculos con la divinidad, son todavía, en distintos sectores de la realidad, fuentes importantes de legitimidad política (Aqueche, 2002). (Piénsense en los poderes religiosos, militares y económicos)

El tema de la legitimidad nos lleva al concepto de ingobernabilidad. Se puede entender como el derrumbe de la autoridad (Bunge, 1999, pág. 187). La ingobernabilidad nos permite ver la crisis de estados fallidos o pre modernos, que no logran darle mayores beneficios a sus ciudadanos, causando lo anterior, en algunos casos, que los mismos canalicen su frustración y descontento por canales informales o no institucionalizados dentro del sistema político; en otros casos, por los canales de la institucionalidad democrática.

Países tercermundistas, tal como el nuestro, tienen distintos puntos de conflictividad social, que cada día van más en aumento. (A noviembre de 2017, el Observatorio de la Conflictividad registraba un total de 6 mil 523 conflictos a nivel nacional (Estado, 2018).)

El derrumbe de la autoridad del poder gubernamental, merece un análisis más a fondo y profundo, porque examinándolo se puede prever la reacción de las partes de la sociedad que están en relación asimétrica de poder al de la clase política gubernamental y los poderes fácticos de una sociedad.

Partiendo del marco conceptual anterior, es que se debe examinar el futuro de las reformas plasmadas en el decreto 26-2016 dentro del contexto actual.

4.2 CARACTERIZACIÓN GENERAL DEL CONTEXTO POLÍTICO, SOCIAL E INSTITUCIONAL DEL 2020

En medio de serias denuncias de fraude y fuerte polarización social se dio la segunda vuelta electoral el domingo 11 de agosto. El lunes 12 de agosto de 2019, la población despertó con la noticia de que el Dr. Alejandro Eduardo Giammattei Falla fue el electo para conducir al país desde la Presidencia de la República durante los próximos 4 años. En una transición larga y complicada, tomó posesión como nuevo presidente de Guatemala el 14 de enero de 2020 junto con la IX legislatura del Congreso de la República.

Para el caso concreto del presidente, es pertinente indicar que ganó con 1, 907, 801 votos y que la candidata que quedó en segundo lugar logró obtener 1,384,112; dando un total de 3,291, 913 de votos válidos que fueron para alguna de esas dos opciones (Electoral, 2019).

Éste número se queda pequeño en relación a los 4, 670, 117 ciudadanos empadronados que se abstuvieron de votar de un padrón que a esa fecha (11 de agosto) tenía 8,150,221 ciudadanos registrados (Electoral, 2019).

Estos datos son imprescindibles conocerlos para entender las primeras acciones del actual gobierno. Los números de ciudadanos que se abstuvieron de votar son un mensaje claro. Los estrategias del presidente saben muy que el sistema político en general ya no tiene

credibilidad ni legitimidad ante un importante segmento de la población, pudiendo traer eso serias consecuencias para la gobernabilidad.

De ahí que busquen en el corto plazo: 1) LEGITIMARSE, impulsando medidas que les genere fuerte impacto mediático y simpatía popular. (Los estados de excepción y la presentación de las iniciativas 5692 y 5693 van en esa línea estratégica). 2) DESACTIVAR A LA OPOSICIÓN, pretendiéndoles salirle al paso, cerrándoles sus vías tradicionales de denuncia, activismo y protesta social. (La aprobación de la iniciativa 5257 (reformas a la ley de ONG's) va dentro de esa línea estratégica).

4.2.1 La oposición: partidos políticos y sociedad civil

Para el caso de los partidos políticos de oposición que lograron representación democrática en la IX legislatura del Congreso de la República la situación es complicada. Primero, pese al largo tiempo con el que contaron en la transición, fueron incapaces de consensuar una planilla de oposición para lograr ganar la Junta Directiva del Congreso de la República; estar en la Junta Directiva de ese organismo representaba poder hacer un contrapeso efectivo al oficialismo y sus aliados.

Segundo, los tomó por sorpresa el populismo penal del Ejecutivo, manifiesto en las iniciativas 5692²³ y 5693²⁴. Populismo penal que los mete en serias contradicciones con sus diputados distritales, en especial con los del distrito metropolitano, y a la vez, con sus organizaciones de base rurales.

Por un lado, no pueden apoyar al Ejecutivo por una cuestión de principios ideológicos, conocimientos y estrategia; saben que para combatir la violencia de manera efectiva, se debe primero entrar a tratar las causas estructurales de la misma; también saben que detrás de las pretendidas reformas al código penal, so pretexto “la lucha contra el terrorismo

²³ Iniciativa que dispone aprobar reforma al Decreto Número 17-73 del Congreso de la República, Código Penal. Reforma el artículo 391 Bis. Terrorismo con fines de desorden público.

²⁴ Iniciativa que dispone aprobar reforma al Decreto Número 17-73 del Congreso de la República, Código Penal. Se reforma el artículo 24. Son causas de justificación.

pandillero”, se esconden las armas para la represión social, principalmente en el campo, en el área rural.

Por otro lado, el fenómeno de las extorsiones de maras y/o pandillas es un problema muy sensible en las poblaciones metropolitanas de cabeceras departamentales (Ciudad de Guatemala, Quetzaltenango, Cobán, Mazatenango, Escuintla, etc.) No fijar postura ante el tema de la violencia cotidiana les puede generar pérdida de apoyo ciudadano, principalmente urbano.

Estos ejemplos, es necesario presentarlos, porque en síntesis permiten describir el comportamiento político de la oposición política partidaria: le cuesta prever y actuar en unidad para alcanzar objetivos comunes; se les dificulta conectar con las preocupaciones más profundas de la población y carecen de iniciativa política estratégica, por lo que se les dificulta prever los cursos de acción que pueden tomar los que ostentan el poder.

Si para los partidos políticos de oposición la situación es complicada, para el caso de las diversas expresiones organizadas de la sociedad civil, la situación es más aún.

La aprobación por parte de 81 diputados a favor de la iniciativa de ley 5257 (ley de ONG’s) pone en aprietos la actividad política y social de muchas de éstas organizaciones porque cabalmente va a poner candados y barreras de entrada a la fuente de sus financiamientos.

Es cierto que la CC resolvió un amparo provisional en contra de la aprobación de dicha iniciativa, pero la mordaza que viene desde el Ejecutivo y sus aliados no se detendrá y es muy probable que se adapte a las circunstancias, tomando nuevos rumbos jurídicos.

En síntesis, se les podría caracterizar como atomizadas, fragmentadas y dispersas, sin centro de mando alguno, cada una girando alrededor de su propia bandera de lucha y dependientes del financiamiento de la cooperación internacional.

Siendo una de sus grandes debilidades que sus luchas no trascienden más allá de las acciones jurídicas que la misma ley les permite dentro del marco de la institucionalidad

formal, porque la movilización y organización de masas se les complica, aunque la Constitución garantiza el derecho a la manifestación y la rebelión²⁵.

Tanto partidos políticos de oposición como la llamada sociedad civil, por lo regular, solo reaccionan a los sucesos de coyuntura, carecen de anticipación estratégica.

4.3 LA CAME Y EL FUTURO DE LA LEPP

Otro avance que presentó el decreto 26- 2016 es la actualización periódica del derecho electoral, que se dará en el marco de la Comisión de Actualización y Modernización Electoral (CAME) (Léase, Artículo 256 bis, LEPP). Instalada por el pleno de magistrados del TSE el 19 de noviembre de 2019, el objetivo de esta comisión es evaluar el proceso electoral finalizado y de ser necesario, presentar propuestas de reformas. Las organizaciones sociales, académicas y políticas pueden presentar propuestas a la comisión.

De tal cuenta, fueron presentadas a dicha comisión 77 propuestas de distintas asociaciones, cámaras, oeng's y grupos de la sociedad civil organizada, más 4 propuestas de misiones de observación electoral internacional.

Analizando las propuestas, se observa que hay de todos los colores y formas, por decirlo de forma metafórica. Desde las más viables hasta las más inviables. Y eso es positivo, porque son reflejo de la pluralidad social, pero también es negativo, porque evidencia la falta de un consenso valorativo fuerte en nuestra sociedad.

En el tema de las nuevas formas de control y fiscalización del financiamiento electoral, hay propuestas que van desde implementar controles escalonados a los dineros del financiamiento privado, pasando por las que plantean la eliminación de todo control del financiamiento electoral privado, hasta llegar a otras, que plantean la eliminación del financiamiento privado para que sólo quede el financiamiento público.

²⁵ Artículos 33 y 45 de la CPRG. Con esto no se quiere decir que TODAS las organizaciones sociales de sociedad civil actúen de la misma manera, pero la mayoría, sí, porque tienen poco raigambre social. Las organizaciones campesinas en términos cuantitativos y cualitativos son más maduras que las urbanas.

Tabla 6
MUESTRA DE PROPUESTAS A LA CAME SOBRE NUEVAS FORMAS DE CONTROL Y
FISCALIZACIÓN DEL FINANCIAMIENTO ELECTORAL

	ASOCIACIÓN, PARTIDO, U ORGANIZACIÓN	PROPUESTA
1	Convergencia Nacional para la Reforma Política-CONAREP-	-Controles escalonados al financiamiento privado.
2	Fundación para el desarrollo de Guatemala- FUNDESA-	-Para fijar el techo máximo de campaña, se sugiere vincularlo con un número de salarios mínimos vigentes.
3	Partido Político TODOS	-Suprimir la responsabilidad personal de los Secretarios General, Departamental y Municipales del manejo de los fondos de los partidos.
4	CONSEJO NACIONAL MULTISECTORIAL	-Prohibir el financiamiento privado.
5	VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR	-Armonizar normas, funciones y reglamentos de las nuevas formas de control y fiscalización del decreto 26-2016.
6	CÁMARA GUATEMALTECA DE LA CONSTRUCCIÓN	-Centralizar las contribuciones de los partidos en una sola cuenta bancaria. -Eliminar la obligatoriedad de que todo ciudadano que aporte recursos a los partidos lleve libro de contribuciones.
7	Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala-IPNUSAC-	-Más recursos para el TSE para que pueda cumplir lo establecido en el decreto 26-2016.
8	ASOCIACIÓN AMIGOS DEL PAÍS	-Debe incentivarse al ciudadano a involucrarse en la política, permitiendo la fácil y libre aceptación de dinero lícito, mediante un sistema sencillo y transparente.
9	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras-CACIF-	-Eliminar requisito de llevar libro contable de contribuciones. -Todos los aportes deben ser bancarios, pero no todas las organizaciones políticas lograron habilitar cuentas bancarias en departamentos y municipios.
10	Asociación de azucareros de Guatemala –ASAZGUA.	Eliminar el requisito de libros contables para financistas privados.
11	Asociación de Estudiantes Universitarios “Oliverio Castañeda de León”-AEU.	-Aumentar el financiamiento público para los partidos.
12	Organización Multipartidaria (AVANZA, VAMOS, FCN-NACIÓN, BIEN, FUERZA, VALOR)	-Establecer temporalidad de prohibición de contribuir con financiamiento privado. -Solo residentes en Guatemala podrían

		contribuir.
13	FUNDACIÓN ESQUIPULAS	-Modificar el artículo 256 bis de la LEPP, para que el TSE se vea en la obligatoriedad de presentar una iniciativa de ley sobre la base de las conclusiones a las que arribe la CAME.
14	Fundación Iberoamericana para el Desarrollo y la Seguridad Integral	Separar las actividades administrativas y jurídicas del TSE
15	Fundación 2020	Separar las actividades administrativas y jurídicas del TSE
16	Escuela de Ciencia Política (USAC)	Separar las actividades administrativas y jurídicas del TSE
17	Fundación Libertad y Desarrollo	Separar las actividades administrativas y jurídicas del TSE
	CACIF	Separar las actividades administrativas y jurídicas del TSE
	ASAZGUA	Separar las actividades administrativas y jurídicas del TSE

Fuente: elaboración propia, sobre la base de datos de came2019.tse.org.gt

Las diecisiete (17) propuestas anteriores, son una muestra no probabilística o intencional que el autor de ésta tesis escogió; el criterio que siguió para seleccionarlas fueron: la influencia económica, política y cultural que tiene cada una de esas organizaciones y/o grupos en la sociedad guatemalteca.

Las cámaras empresariales expresan los intereses organizados de los dueños de los medios de producción; las universidades son las formadoras de la mano de obra técnica y profesional que administra los bienes públicos y privados del país; los partidos políticos son los canales por donde transitan las elites que gobiernan.

Como se ve en la tabla anterior, cada propuesta corresponde a la “visión de mundo” o ideología que defiende cada grupo. El problema es que muchas de ellas casi salen del marco valorativo e ideológico que encuadra a las normas que prescribe la Constitución Política de la República de Guatemala. Además, la LEPP es una ley constitucional, según nuestro ordenamiento jurídico.

Por ejemplo, todas las propuestas que van en la línea de eliminar, prohibir o reducir el financiamiento privado de la política conducen inevitablemente a entrar en la problemática

que plantea el debate filosófico constitucional, de qué se entiende por participación política individual y democrática y cuáles son los límites y alcances que ésta debe tener, en el marco de un estado de derecho liberal, republicano, democrático y representativo.

En la esfera del derecho civil, también lleva al debate de hasta dónde llegan los derechos de los partidos políticos como *instituciones de derecho público* que tienen personería jurídica colectiva. (Léanse, Artículos 18 LEPP y 15 del Código Civil)

Con esto no se está diciendo que eliminar o reducir el financiamiento privado no tenga sus ventajas. Lo que se quiere decir es que ciertas propuestas carecen de viabilidad jurídica constitucional, por lo que para que puedan ser tomadas en serio, tendría que haber previamente una reforma constitucional que vaya a trastocar los derechos individuales y los principios que orientan la forma de Estado y de Gobierno.

En el tema de la bancarización de todos los ingresos de financiamiento de los partidos políticos o centralización en una sola cuenta, no hay nada novedoso, precisamente eso era lo que se buscó con la reforma del artículo 21 de la LEPP en el decreto 26-2016, ya que antes de la reforma existía lo contrario, dispersión y desorden. Tal como se explicó en el sub capítulo 3.3 del Capítulo 3 de la presente tesis, el espíritu del artículo 21 de la LEPP se vio desvirtuado porque el artículo 17 del Reglamento de Control y Fiscalización de las Finanzas dio vía libre para que se creasen muchas cuentas.

Pero en la práctica, es cierto que muchos partidos no lograron abrir cuentas bancarias, viéndose en aprietos para poder bancarizar su financiamiento. Y esto fue así debido a que muchos bancos se abstuvieron de abrirle cuentas a los partidos en el nivel local municipal porque en una interpretación antojadiza de los principios liberales de la Constitución, no se sienten obligados de prestar un servicio cuando éste no les representa mayores ganancias o les puede representar riesgos de responsabilidades civiles y hasta penales.

La misma lógica siguieron los dueños de los grandes medios de comunicación social para abstenerse de cumplir lo establecido con los artículos 220 y 222 de la LEPP que prescribían las nuevas formas de distribución de pauta igualitaria en medios. Al igual que con la

eliminación del financiamiento privado, los temas de *obligar* a que los bancos abran cuentas bancarias y *obligar* a los grandes medios para que se inscriban en el TSE y den pauta publicitaria, llevan al escabroso tema filosófico y político de imponer obligaciones jurídicas en el marco de un perverso estado de derecho liberal, en donde bajo la supuesta defensa de la libertad económica, de contratación y de expresión, se imponen los intereses de unos grupos por sobre los de la mayoría (Juárez, 2019).

Aparte de la problemática que plantea crear obligaciones jurídicas en el marco de un estado liberal de derecho a ultranza, también hay otras propuestas, marcadamente regresivas. Por ejemplo, quitar la responsabilidad personal del manejo de las finanzas de los partidos a secretarios nacionales, departamentales, municipales y candidatos es regresar al estado de cosas anterior a la reforma; estado de cosas y consecuencias que ya fueron suficientemente explicadas en capítulos anteriores de ésta tesis.

Al igual, quitar la obligación de que los financistas lleven libros en donde registran sus contribuciones es regresivo y poco ético. Participar políticamente y más como gran financista de partidos, debe implicar obligaciones y no solo derechos. Como mínimo, si se está financiando partidos políticos, se debe llevar contabilidad clara y precisa de qué, cómo y cuánto es lo que se está dando.

Lo anterior no implica que no pueda mejorarse el derecho positivo vigente en el sentido de que a los pequeños financistas se les pueda facilitar registrar sus donaciones en especie o dinero. Por ejemplo, si un simpatizante o afiliado de X partido quiere regalar de su bolsillo 100 sandwiches para una asamblea municipal, o 1000 volantes para promover algún candidato, sólo con que llene un formulario electrónico y suba a una página web del TSE sus datos, las fotocopias o fotos de las facturas que comprueban su compra, sería suficiente para que se le considere financista y para que el TSE lleve un control.

Pero no todo es negativo. Hay coincidencias. Dejando por un lado las diferencias que manifiestan, se detecta que existe una preocupación legítima de distintos grupos porque el TSE sea transparente y separe sus funciones administrativas de las jurisdiccionales.

4.4 EN EL MEDIANO PLAZO

La caracterización anterior es la base que sirve para dar una aproximación de qué es lo que le puede esperar a Guatemala en el futuro.

El 20 de marzo finalizó la administración de los cinco magistrados titulares y cinco suplentes del TSE. La viabilidad política de las propuestas que arroje la CAME dependerá en gran medida de la elección de magistrados que estuvo en manos del Congreso de la República. A los diputados correspondió, de los listados de las comisiones de postulación, elegir nuevos magistrados.

La reciente re-captura de Gustavo Alejos, es un claro indicador que la vieja política y las Redes Político-Económicas Ilícitas (RPEII) lejos están de desaparecer. Al contrario, sin la CICIG en el país, siguen actuando a sus anchas. Renovadas, con nuevos actores que tienen posicionados en puestos públicos claves de los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Por lo que se sabe, la intermediación de G. Alejos en las comisiones de postulación no iba solo para designar puestos clave en los magistrados de Corte de Apelaciones y de Corte Suprema de Justicia, también iba para influir en los de magistrados del TSE (Hora, 2020).

Pero, ¿por qué a alguien privado de libertad le interesaría el TSE? Hay que entender que Gustavo Alejos nunca ha actuado a título personal, solo para saciar sus intereses particulares, tal como la impunidad. Al contrario, él es un operador político clave que representa diversidad de intereses personales y de grupos que conforman las RPEII.

En ese sentido, para estos actores individuales y grupos tener control del TSE podría beneficiarlos en mucho. Por ejemplo, no hay que olvidar que TODOS los casos que se han judicializado sobre el tema de financiamiento electoral ilícito *son de las elecciones generales 2015*.

Con las reformas del decreto 26-2016 se insertaron nuevas formas de control y fiscalización del financiamiento electoral, así como la responsabilidad personal de

secretarios generales, departamentales, municipales y de candidatos en el manejo de las finanzas de los partidos.

De tal cuenta, las nuevas formas de control y fiscalización y sus nuevos controles inter-institucionales entre TSE, CGC, SAT, SB y SIT de *hecho y de derecho* se tuvieron que haber implementado antes, durante y después de las fraudulentas elecciones generales 2019. Y a partir de esta realidad, es que se pueden plantear los siguientes dos escenarios:

- a) La necesidad de las RPEII y sus operadores políticos ubicados en el Congreso por designar magistrados en el TSE es para que estos ejerzan presión sobre los directores de las Unidades Internas del TSE para que borren o desaparezcan evidencias de anomalías en el manejo de las elecciones generales 2019 y en el financiamiento electoral de algunos partidos.
- b) Los nuevos magistrados del TSE pondrán a prueba su independencia de los grupos de poder fáctico si sacan a la luz los datos recabados por las unidades internas de fiscalización del TSE durante el periodo de elecciones generales 2019, esto con el objetivo de que buscan ganar cierta legitimidad institucional, denunciando pública y penalmente casos de anomalías y de desórdenes administrativos de la gestión de los anteriores magistrados y denunciando casos de financiamiento ilícito.

Antes de señalar cuál de los anteriores escenarios es más probable que se concrete en la realidad, es menester cuantificar el poder y expansión de las RPEII :

Tabla 7
CUANTIFICACIÓN DE PODER
RPEII

INFLUENCIA RPEII	INSTITUCIÓN	INFLUENCIA OPOSICIÓN
RPEII	Organismo Ejecutivo	
RPEII (el Congreso es el <i>primus inter pares</i> de los poderes del Estado)	Organismo Legislativo (alianza oficialista conformada por Vamos, Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación), Visión con Valores (Viva), Humanistas, Valor, Todos, Unionistas, Prosperidad Ciudadana, Unión del Cambio Nacional (UCN), Partido de Avanzada Nacional (PAN), facción Bienestar Nacional (Bien), diputados disidentes de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) e independientes.	
RPEII	MP (a excepción de FECI)	
RPEII	CGC	
RPEII	TSE	
	PDH	Partidos de Oposición (WINAQ, URNG, SEMILLA, MLP, BIEN y facción de UNE) y Sociedad civil
	CC	Partidos de Oposición (WINAQ, URNG, SEMILLA, MLP, BIEN y facción de UNE) y Sociedad civil
	FECI	Partidos de Oposición (WINAQ, URNG, SEMILLA, MLP, BIEN y facción de UNE) y

		Sociedad civil
RPEII (La CSJ, no es lo mismo que el Organismo Judicial, sólo es una parte, la principal, la cabeza, de éste)	CSJ	
	TOTAL (T): 9 instituciones	

Fuente: elaboración propia

A partir de la tabla anterior se pasa a construir una medida de poder que tienen las RPEII. Si se entiende al Poder, *como la capacidad para cambiar el rumbo de los acontecimientos*, entonces $P=Z/T$, donde Z es el valor parcial de instituciones donde las RPEII tienen operadores políticos clave, dividido el TOTAL (T) de instituciones del sistema político que están en la tabla. Por lo que $P_{RPEII}=6/9$; $P_{RPEII}=0.67$

Ahora se pasa a ver la medida de poder de la oposición política partidaria y la sociedad civil. Se aplica la misma fórmula, $P=G/T$, donde G es el valor parcial de instituciones donde la oposición y sociedad civil tiene más grado de influencia, dividido el TOTAL (T) de instituciones del sistema político que están en la tabla. Por lo que $P_{op}=3/9$; $P_{op}=0.33$

Está claro que P está comprendido entre 0 para la falta total de poder y 1 para el poder total, o sea, $P=0$ es falta total de poder y $P=1$ es poder total.

$0.67 < 1$, en porcentaje equivale a un 67% ($0.67*100$)

$0.33 < 1$, en porcentaje equivale a un 33% ($0.33*100$)

La medida anterior permite ver el grado de influencia que las RPEII han adquirido a partir de dos fenómenos entrelazados: la expulsión de la CICIG y el fraude que echaron a andar

con éxito en las elecciones generales 2019. Sólo les falta cooptar un 33% de la institucionalidad para llegar a tener el poder total en Guatemala²⁶.

Al igual, que la oposición partidaria y sociedad civil sólo tengan un 33% de grado de influencia no es de extrañar, sólo es la evidencia y claro reflejo de lo que se ha afirmado anteriormente: es una oposición fragmentada, dividida, atomizada, carente de iniciativa estratégica y confrontada consigo misma. Por eso están cerca del valor cero (falta total de poder).

Sobre la medida anterior, desde el punto de vista del autor de esta tesis, el escenario a) tiene un 67% de probabilidad de que se concrete, porque hay muchos intereses en juego y el área de influencia de las RPEII es grande, en casi toda la institucionalidad pública. Por ejemplo, partidos políticos como la UCN necesitan del TSE para poder tener una resolución favorable a las apelaciones que han planteado en contra de la cancelación partidaria, ordenada en diciembre pasado por el registro de ciudadanos (Gutiérrez, 2019).

Al igual, dados sus vínculos con el narcotráfico, ciertos candidatos locales y nacionales podrán ser conducidos a la cárcel o plantearseles sendos procesos de antejuicio en el caso de los que lograron alcanzar cargos de representación popular, si se descubriese que recibieron financiamiento ilícito para las elecciones generales 2019.

Que el partido sea por fin cancelado, después de haberse agotado todas las instancias de derecho, por sucesos de la campaña del 2015, no implica que el TSE y el MP, de oficio, no puedan seguir investigándolo por sucesos del año 2019, y en especial a las personas individuales que participaron en este último evento electoral.

Tener magistrados amigables en el TSE les favorecería en las resoluciones y para que no salgan a la luz datos que fueron recabados con las nuevas formas de control y fiscalización.

La misma lógica va para partidos como la UNE, FC-NACIÓN, VAMOS y VALOR, claro, sin perder de vista las diferencias e intereses específicos de cada caso.

²⁶ Ésta es la explicación del por qué desde el Congreso necesitan “DESCABEZAR” (quitar el antejuicio) a los magistrados de la CC.

Para el caso del escenario b), igual, hay también probabilidad (un 33%) de que los nuevos magistrados se legitimen social y políticamente destapando todas las anomalías de la administración anterior. Y esto podría ser así, no tanto por una cuestión de independencia colegiada o porque estén del lado de la oposición y sociedad civil, sino más bien, a causa de la estrategia que los EEUU impulsan hacia nuestro país.

Que hayan girado orden de captura contra Gustavo Alejos y al otro día que hayan girado orden de extradición contra la ex candidata Thelma Aldana (Gonzalez, 2020) es un claro indicador que el MP está jugando la estrategia salomónica de desgastar a políticos de todos los bandos ideológicos.

Y esto podría obedecer a que estén siendo presionados desde Washington tanto por republicanos y demócratas. Para no quedar mal ni con un lado ni con el otro de las principales fuerzas político partidarias estadounidenses, es que buscan por medio de la acción penal pública, hacer un equilibrio de fuerzas políticas con miras a las próximas elecciones generales año 2023.

En éste orden de ideas, los nuevos magistrados del TSE en conjunto con el MP bien que podrían deslegitimar a ciertos partidos políticos con los temas del fraude y el financiamiento ilícito; deslegitimización que vendría temporalmente a fortalecer a otros de más reciente origen u nacimiento.

4.5 EN EL LARGO PLAZO

En medio de estas posibles rutas, cabe preguntarse, ¿Cuál es la viabilidad de que las conclusiones que arroje la CAME se conviertan en iniciativa de ley? Para responder a esto es bueno examinar primero, la viabilidad jurídica de la CAME y después la viabilidad política.

4.5.1 Viabilidad jurídica

Para efectos del análisis, se transcribe el artículo 256 bis de la LEPP que prescribe:

“Artículo 256 Bis. Comisión de Actualización y Modernización Electoral. *Al concluir el proceso electoral se establecerá la Comisión de Actualización y Modernización Electoral, cuyo objetivo es evaluar el proceso electoral finalizado y de ser necesario, presentar propuestas de reformas que fueren procedentes a la presente Ley.*

Las organizaciones sociales, académicas y políticas, podrán presentar sus propuestas a la Comisión.

El Tribunal Supremo Electoral, de ser procedente presentará la correspondiente iniciativa de ley, ante el Congreso de la República, quien tendrá que conocer de las mismas previo a finalizar el primer período ordinario de la nueva legislatura.”

Primero, hay que resaltar que la norma dice que “*Al concluir el proceso electoral, se establecerá la Comisión de Actualización y Modernización...*” aquí cabe preguntarse lo siguiente, ¿Cuándo concluyó realmente el proceso electoral?; ¿Cuándo terminó la tercera fase plasmada en el artículo 196 de la LEPP o cuándo los magistrados del TSE dan por finalizado formalmente el proceso?; ¿Por qué el viernes 25 de octubre el TSE publicó la convocatoria para conformar la CAME? Así también es válido preguntarse, ¿Por qué el TSE finalizó formalmente el proceso electoral hasta el 31 de octubre de 2019, casi 2 meses y medio después de haberse dado la segunda vuelta?

Haciendo un análisis de las leyes y acuerdos que dieron forma al proceso electoral para elecciones generales 2019 se detecta *que no está claro* en el derecho positivo vigente cuándo y en qué fecha concluye el proceso electoral y por lo mismo cuándo debe establecerse la CAME.

Es cierto que en el decreto de convocatoria (1-2019) la tercera fase concluye con la adjudicación de cargos, pero al no estar *textualmente* cuándo y en qué fecha deben adjudicarse cargos, por ende, tampoco se sabe cuándo concluye el proceso, abriéndose la puerta para la manipulación de los tiempos.

Por lo que aquí ya tenemos un primer problema. Porque al no estar establecido cuando termina o concluye el proceso, se manipuló el tiempo de instalación de dicha comisión,

reduciendo los tiempos de trabajo de la misma y a la vez el margen para poder presentar alguna iniciativa de ley al Congreso.

Como segundo punto, la norma deja a discreción de los magistrados si presentan o no una iniciativa de ley. Y como tercer punto, que si se presentase la iniciativa al Congreso, éste debe conocerla antes de termine el primer periodo ordinario de sesiones.

En relación al segundo punto, es válida la recomendación de la Fundación Esquipulas, en el sentido de que se reforme el artículo 256 Bis de la LEPP y se obligue al TSE a presentar reformas y que esto no quede al arbitrio de los magistrados.

En lo que respecta a éste tercer punto, es pertinente señalar que el artículo 158 de la CPRG, establece que el primer periodo de sesiones ordinario empieza el 14 de enero y termina el 15 de mayo de cada año. Los nuevos magistrados del TSE asumieron el 20 de marzo. Los tiempos son muy ajustados y dada la parálisis histórica que hay de la agenda legislativa, es poco probable que el pleno del Congreso se dé por enterado de dicha iniciativa antes del 15 de mayo.

Si el artículo 256 bis dejó establecido que el Congreso debe de conocer la iniciativa antes de que finalice el primer periodo ordinario de sesiones, es porque se pretendía meter presión a los diputados para que la conociera lo más rápido posible. Pero que el pleno entre a conocer una ley, no es lo mismo a que la apruebe.

No hay que olvidar que allí adentro, las negociaciones o falta de acuerdos políticos provocan muchas veces que las iniciativas de ley se pierdan en el tiempo y en el olvido, estancándose en los archivos de dirección legislativa.

Por otro lado, se asumía que la CAME trabajaría en un tiempo de transición política más largo en comparación al que hubo en elecciones anteriores debido a que en el decreto 26-2016 también se reformó esto al cambiar las fechas de las elecciones. El problema fue que como se explicó anteriormente, se manipuló el tiempo de instalación de la CAME.

Ahora bien, el Congreso sí podrá conocer de ésta iniciativa de ley, sea en periodo de sesiones extraordinarias o en el segundo periodo ordinario de sesiones, que empieza del 1 de agosto al 30 de noviembre de cada año. Y esto es así porque el artículo 174 constitucional es claro, el TSE tiene iniciativa de ley y el ámbito temporal en el que puede presentar alguna al Congreso, no puede verse limitado por ninguna norma ordinaria o constitucional, según la lógica jurídica. A su vez, el Congreso en el marco del artículo 158 constitucional tampoco tiene limitación temporal alguna para conocer de iniciativas de ley.

Como se explicó anteriormente, el espíritu del artículo 256 bis va en el sentido de ejercer presión al legislativo para que conociera la iniciativa lo más pronto posible, pero eso no excluye que pueda conocer después del primer periodo de sesiones.

4.5.2 Viabilidad política

Con todo el manipuleo que hubo en los tiempos de instalación de la CAME, sigue teniendo viabilidad jurídica, alguna iniciativa de ley que surja de las propuestas de dicha comisión.

La viabilidad política de dicha iniciativa de ley, dependerá en gran medida de lo siguiente.

Si se da el escenario a)²⁷ los magistrados del TSE presentarán alguna iniciativa de ley con las recomendaciones de la CAME, pero en la línea de que los diputados oficiales y aliados sean los que lleven la vanguardia e iniciativa, filtrando las propuestas, para que salga una reforma de corte regresivo- gatopardista²⁸.

¿Y por qué los diputados oficiales y aliados y no los de oposición? Podría preguntarse alguien.

La razón es porque las fuerzas político partidarias de oposición tienen en contra que son minoría numérica en el Congreso. Así también, se ahogan a sí mismas en el manejo de los

²⁷ Hay fuertes indicios de que éste escenario es por donde van las cosas. Las recientes destituciones en unidades especializadas clave del TSE, tales como El registro de ciudadanos y la dirección administrativa, así lo confirman (Hernández Mayén, 2020).

²⁸ “El gatopardismo es la filosofía de quienes piensan que es preciso que algo cambie para que todo siga igual” (Borja, 2018)

temas de coyuntura, solo reaccionan a éstas, no tienen unidad y carecen de iniciativa estratégica.

Si se da el escenario b) es probable que los resultados de la CAME también se presenten en una iniciativa de ley, pero el escándalo mediático y social que levantaría sendas denuncias de fraude mezcladas con denuncias de financiamiento electoral ilícito, haría que hubiese una mayor presión por parte de la sociedad civil y partidos políticos de oposición por una reforma radical y profunda del sistema electoral. En otras palabras, se estaría dando un escenario de crisis parecido al que se dio en el año 2015²⁹.

De ahí que para el caso de los diputados al Congreso, las reformas electorales que aprueben serán el reflejo de la expresión y acuerdo político de ese momento y permitirá ver el grado de fuerza política y madurez que hayan podido alcanzar los distintos grupos que conforman la sociedad guatemalteca y su incidencia dentro del parlamento.

4.5.3 Reflexión final

Reforma o revolución: crisis terminal del liberalismo guatemalteco

- **Derecho internacional público, derecho interno, sociedad y reforma**

Dados los innumerables tratados, acuerdos y convenios que el Estado guatemalteco ha suscrito en materia de derechos humanos y derecho comercial es que existe dentro de nuestro ordenamiento jurídico interno tantas leyes ordinarias, como normas de derecho público internacional existen.

El derecho internacional público es una de las tenazas con la que los países dominantes ejercen su dominación en el gobierno global. Porque obliga a los países receptores a adaptarse a las reglas del juego y valores del mundo occidental.

²⁹ El autor de ésta tesis sostiene que la condición necesaria para que se de éste escenario, es que haya un cambio de política de los EEUU hacia Guatemala a causa de que en Noviembre de 2020, Donald Trump pierda la reelección; si no se da esto, todo seguirá igual.

Es claro que la tutela jurídica que ejercen esos países sobre el nuestro, por más manifestaciones de buena voluntad que las amparen, no están exentas de motivaciones de interés geopolítico.

En ese sentido, la tutela jurídica habrá paso a la económica, que es la otra tenaza de sujeción. Las mafias del FMI, BM y BCIE entre otros bancos e instituciones internacionales y regionales, son los encargados de darnos los dineros para financiar “el desarrollo”. Millones y millones de dólares cada año son expoliados del país a través del pago de intereses de la deuda. Por lo anterior, los tecnócratas de esas instituciones dictan la contención del gasto en éste u otro rubro, además de dar las directrices de cuál debe ser nuestra política económica, monetaria, social y tributaria. *Condicionando y limitando estas ayudas, cualquier salida política nacional a nuestros problemas.*

Partiendo de ese ámbito geopolítico, es que se debe explicar el alcance temporal y posterior expulsión de la CICIG. Simple y sencillamente la comisión dejó de ser útil a los intereses de los países donantes y en especial a los intereses del principal financista de la comisión, los EEUU.

Si hay algo que valora el autor en el proceso de elaboración de ésta tesis es que le permitió darse cuenta de sus ideas equivocadas propias y de otros, acerca de los últimos sucesos que han definido la política nacional durante los últimos 5 años.

Porque volviendo al tema de CICIG, pese a que la realidad mandó claras señales de su eminente expulsión, todavía había analistas y actores de distintos grupos de sociedad civil que se seguían aferrando a la idea que la comunidad internacional aglutinada en el poderoso G13 iban hacer algo o a tomar un papel más proactivo para impedir la salida de dicho ente.

Pero la realidad es concreta. La verdad de las cosas es que ni el G13 ni los EEUU ni cada país por separado, hizo mayor cosa por detener el retroceso que íbamos a tener en materia de lucha contra la corrupción. Y eso es así porque realmente lo que interesa es el tema económico comercial y migratorio.

Para el caso de los EEUU contener las migraciones y expandir su área de influencia en el territorio para contener a Chinos y Rusos; para los europeos lo mismo; por ejemplo, vender los motores Volvo o Mercedes Benz a las unidades del Transmetro o Transurbano en política exterior pesa mil veces más que X cantidad de discursos en materia de derechos humanos que puedan dar los embajadores del viejo continente, en actos públicos o en cenas privadas que ofrecen a sus “amigos”, aquí en el país.

En el marco de ese realismo geopolítico es que también se puede entender el fuerte respaldo internacional con el que empezó el actual gobierno del Dr. Alejandro Eduardo Giammattei Falla (Pocasangre, 2020). Y la prohibición de la candidatura de la ex fiscal Thelma Aldana³⁰.

Teniendo éste contexto geopolítico explicado, se puede voltear a ver los fenómenos nacionales internos. Por lo que es menester explicar que si la legislación interna se ve forzada a que en las normas quede por escrito cada una de las etapas de un proceso, o cada una de las configuraciones para construir una realidad futura, es porque en el país se tiene una cultura de total irrespeto a la legalidad.

Por eso, la tendencia sociológica es que debe haber una ley para cada aspecto de la realidad y cada ley debe ser diseñada de tal manera para que no haya vacíos ni vericuetos por donde los sujetos de derecho puedan transgredirla; de más está decir que pretender esto último es imposible y sobre humano, más no por ello deja de ser fuente de fantasías para muchos legisladores y “expertos” en reingeniería política y social que piensan que con más leyes o reformas a éstas, arreglarán las cosas.

La realidad anterior se constata en todos los ámbitos del derecho. Desde el derecho penal hasta el derecho electoral. Por ejemplo, en el derecho penal guatemalteco aparte del código penal, también existen más de 30 leyes penales especiales, que regulan y dan sanciones penales especiales a cada aspecto de la realidad (Contreras, 2015, págs. 146,147).

³⁰ A propósito de ésta última, es increíble que pocos individuos dentro de la sociedad civil y dentro de los mismos partidos políticos de oposición se hayan percatado de la inviabilidad política de su candidatura. Evidenciando lo anterior, lo errados que están en su lectura del realismo geopolítico. Siendo esto otra de las debilidades que caracteriza a la sociedad civil y a los partidos políticos de oposición.

En el derecho electoral, la tendencia en los últimos 30 años en la LEPP ha sido la de crear más normas para que estas regulen cada aspecto de la realidad que se pueda. Aparte de la LEPP hay cuatro (4) reglamentos que la desarrollan. En los aspectos evolutivos y constitutivos de la LEPP se puede observar claramente como ha crecido su articulado siguiendo tal tendencia. Y no por ello ha mejorado la calidad de nuestra democracia.

De tal cuenta, que el país esté sobre-legislado no es ninguna casualidad. Es el resultado lógico de los amarres internacionales y de que en ésta sociedad no haya un consenso valorativo fuerte, que compartamos todos. Para desgracia de la mayoría, el único consenso valorativo que se observa, es el de la tranza para enriquecerse lo más rápido que se pueda a costa del malestar de la mayoría.

De tal cuenta, los resultados que arroje la CAME por sí mismos, aunque lleguen a convertirse en iniciativa de ley y ésta se sancione, no garantizan un mejor sistema político ni el desarrollo de una democracia plena. Primero, porque aparte del filtro del legislativo, tendrán que atravesar el filtro de la CC. En esa institución muchas de las propuestas se verán frenadas por los límites que imponen los derechos individuales y por las presiones/negociaciones que los magistrados reciben del exterior como de distintos grupos fácticos organizados internos.

Segundo, porque, pasados los filtros, es clara la ingenuidad de la idea de que por medio de un pacto de elites cristalizado en unas reformas a la ley, los que gobiernan vayan a ser los primeros en respetar el derecho positivo vigente. Al contrario, son los primeros que van a manipular el derecho, estirándolo y encogiéndolo, precisamente porque la inercia social-cultural es fuerte y los intereses creados son muchos.

Y los llamados países “amigos” y cooperantes, en las coordenadas actuales de la gobernanza global, no les interesa si un gobierno respeta o no el régimen de legalidad. Lo que les interesa son los “business” por decirlo en el lenguaje del capitalismo global.

En ese sentido, la sociedad guatemalteca está dando vueltas siempre en un gigantesco laberinto en el que siempre regresa al mismo punto de donde salió. Por la vía de cambios o

reformas jurídicas parciales no sale en el corto ni en el mediano plazo del atolladero en el que está.

Guatemala es un país problemático, plagado de conflictos sociales, miseria, pobreza, daño medio ambiental e inseguridad. Y la crisis originada por el COVID 19 vino a empeorar todo. Se vislumbra que puede haber una posibilidad de que en el largo plazo se dé una acción insurreccional que dé al traste con todo el sistema. La vanguardia de dicho movimiento es probable que recaiga en varias organizaciones campesinas con ayuda de grupos sociales urbanos.

Ya se llegó al punto de no retorno. De aquí para adelante, cada acción que viene de las elites que gobiernan es para contener la eminente explosión y furia del pueblo.

FIN

CONCLUSIONES

- **ACERCA DE LAS NUEVAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES, LEGALES Y FINANCIERAS DEL TSE**

De mucho tiempo atrás, se tenía conciencia que una de las grandes falencias de la política guatemalteca es el de la desigualdad en la competencia política electoral, desigualdad que redundaba en beneficio de los partidos políticos grandes y sus financistas, ya que son ellos los que al contar con los recursos lícitos e ilícitos los que más probabilidad tienen de llegar al poder para hacer del Estado su botín.

Partiendo de esa problemática, en lo institucional, las reformas dieron vida a la Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos³¹, dependencia del TSE responsable del control y fiscalización de las organizaciones políticas. Hay que recordar que antes era un auditor electoral el que veía este tema, ahora hay una dependencia especializada que dará seguimiento a lo estipulado en ley.

Aunado a lo anterior, el TSE ahora cuenta con las siguientes capacidades: a) más herramientas jurídicas para la fiscalización; b) individualización de las responsabilidades para mayor control; c) régimen de sanciones y d) proselitismo, reducción del techo de campaña y distribución equitativa de espacios en medios.

Con relación al inciso a), es claro que el trabajo en conjunto entre la CGC, la SAT, la SB y la SIT fortalecerá el trabajo fiscalizador del TSE. Como se señaló, este trabajo de fiscalización en conjunto para que sea realmente efectivo dependerá de un liderazgo institucional que promueva los convenios interinstitucionales necesarios para tal fin.

³¹ 304-2016 (Reglamento de la Unidad Especializada de Control y Fiscalización de los Partidos Políticos)

Con relación al inciso b) Uno de los problemas que tuvo la LEPP antes de esta reforma es que era muy impersonal dado a que atribuía a los comités ejecutivos nacionales y departamentales el manejo de los financiamientos públicos y privados. Esto dificultaba la fiscalización por parte del TSE, porque se diluían las responsabilidades individuales en la colectividad.

Al haber varias manos recibiendo y manejando dineros, mayor es la probabilidad de que haya penetración de dineros ilícitos o mayor es la probabilidad de que a esos dineros se les dé un mal uso, no yendo a parar al partido sino a fines particulares. Ahora, con la individualización de las responsabilidades, los secretarios (nacionales, departamentales y municipales), candidatos y financistas son fiscalizados por los recursos públicos y privados que manejen o entreguen.

Con relación al inciso c), una de las carencias que tenía la anterior LEPP era que hablaba de sanciones para los partidos políticos, pero no decía nada de sanciones a candidatos, secretarios, dirigentes o financistas. Ahora, existe un endurecimiento de las sanciones y ahora el TSE puede dar las sanciones administrativas pertinentes no solo a los partidos políticos y sus miembros, principalmente, los de alto nivel (secretarios y candidatos), sino también a personas individuales o jurídicas que violen todo lo relacionado al tema del financiamiento electoral. Obvio que si en su labor fiscalizadora el TSE detecta que alguien o algunos dentro o fuera de los partidos violan lo establecido en el código penal en relación al financiamiento, pues también podrá ir hacer las denuncias respectivas al MP y su fiscalía de delitos electorales para que este ente investigue y presente las pruebas pertinentes en tribunales con tal de que ese apliquen las sanciones penales correspondientes.

Con relación al inciso d), la regulación del proselitismo y su definición jurídica pretende limitar la campaña anticipada, que se originaba porque la antigua LEPP no establecía qué era proselitismo y qué era propaganda; cuándo empezaba una etapa y cuándo terminaba la otra. Aunque como ya se examinó, bajo la figura del proselitismo se hizo campaña anticipada.

Por otro lado, la reducción del techo de campaña abarata los costos electorales y por ende, la influencia del financiamiento privado en la política, fortaleciendo su autonomía. Pese a esa regulación, en la última elección algunos partidos movilizaron millones en clientelismo.

La prohibición de que los partidos políticos y personas individuales o jurídicas afines a ellos contraten espacios y tiempos en los medios de comunicación hace a los partidos menos dependientes de las oligarquías que concentran en propiedad los grandes medios comunicativos televisivos y radiales. Al mismo tiempo, como ahora el TSE se encargará de comprar esos espacios para todos los partidos, se democratizarán los medios y los espectadores-principalmente los de Tv- podrán construir sus preferencias políticas, viendo las propuestas de todos los partidos y no solo las de los que más dinero tienen.

Esto era lo que se esperaba. Tal como se explicó, la práctica demostró que terminó afectando a los partidos nuevos y menos conocidos, porque no todos los canales se inscribieron para recibir pauta propagandística. Los propietarios de los grandes medios de comunicación se inhibieron de participar en el registro de pauta publicitaria de los partidos. Aunque en lo local, si se democratizó para los partidos el acceso a medios.

Los temas de las nuevas formas de control y financiamiento; proselitismo; reducción de techo de campaña y distribución equitativa de espacios en medios son fundamentales para entender el sentido global de las reformas contenidos en el decreto 26-2016 y también son fundamentales para entender toda la estrategia informal que los poderes fácticos impulsaron para desobedecer a las mismas.

- **FACTORES QUE ORIENTARON A LOS PARTIDOS POLÍTICOS A INCUMPLIR LA LEPP**

Hay que entender que en casi 35 años de vida democrática, Guatemala nunca ha tenido tribunales ni órganos extra poder (CC, CGC, MP, TSE) realmente libres ni independientes del poder político y los poderes fácticos. La necesidad histórica racional de hacer cambios profundos en el OJ (reforma constitucional del sector justicia); en el mecanismo de comisiones de postulación para Corte Suprema de Justicia y Salas de Apelaciones; así

como para Fiscal del MP y magistrados del TSE como de la CC así nos lo confirma y nos permite inferir que dicha necesidad surge para que realmente existan contra pesos a los abusos del poder. Es en ese contexto histórico-social de politización de la justicia en el que los poderes fácticos, la clase política y por ende los partidos políticos siempre contravinieron lo que estaba en las leyes, porque les era muy fácil violar el régimen de legalidad llegando a arreglos, componendas y pactos bajo la mesa con jueces, magistrados, fiscales, etc. Esto combinado con unas debilidades jurídicas y financieras institucionales casi crónicas y una ciudadanía apática e indiferente, enraizó una cultura política en la que los políticos de manera sistemática y continua violaran e incumplieran las pocas regulaciones de campañas que existían, entre ellas, las que tenían que ver con el financiamiento electoral y no electoral.

- **DESAFÍOS POR CUMPLIR DE LAS REFORMAS A LA LEPP DEL 2016**

Las reformas del decreto 26-2016 fueron un avance, un primer paso, que permitieron en su momento, la posibilidad de que se democratizara el sistema político electoral. Es decir, se pretendió que hubiera más igualdad y equidad en la competencia electoral para que expresiones políticas de distinta fuerza y raigambre social también pudiesen llegar al poder político representado en las instituciones y/o organismos de gobierno.

Desde el punto de vista jurídico, las normas de orden público son de observancia general; de ahí que los partidos y otros actores sujetos a las nuevas regulaciones electorales debían cumplirlas. No todos los partidos las cumplieron y el TSE tampoco cumplió con su deber de hacerlas cumplir, al punto que culminó el proceso con serias denuncias de fraude.

- **OPORTUNIDADES DE LAS REFORMAS DEL DECRETO 26-2016 PARA CAMBIAR LA DINÁMICA ELECTORAL**

La reforma dio la oportunidad a que hubiese una campaña con más igualdad en la competencia política. Pero también abrió la oportunidad a que los grupos tradicionales de poder reacomodaran las nuevas reglas del juego electoral a sus intereses haciendo inviable políticamente la aplicación del espíritu de las mismas.

Aquí es importante mencionar, que a raíz de esta reforma puntual, se puede entender porque los legisladores impulsaron toda una agenda regresiva en materia de sanciones penales. Necesitaban una ventana de oportunidad para la impunidad. La reforma del artículo 407 N del código penal tuvo su sentido en relación a las nuevas formas de control y fiscalización del decreto 26-2016. Porque si el TSE ejercía la pre judicialización sobre casos de financiamiento ilícito, la resolución sería muy influyente en las judicaturas, para que éstas puedan resolver sobre el fondo del asunto, en casos de financiamiento electoral ilícito que el MP les presentase.

En teoría, tendría que haber facilitado la participación de los partidos políticos pequeños. Diversos factores extrajurídicos lo impidieron. (Factores internacionales, reacomodos de poder tácticos, etc.) Si distintos actores, partidos, grupos e instituciones del sistema político- social guatemalteco se vieron en la necesidad de articularse y aliar para burlar, estirar y encoger a las normas jurídicas electorales para resultar con un burdo fraude, es porque sabían que la implementación exacta de las mismas podría haber dado al traste a la hegemonía que por décadas han ejercido sobre el poder público.

Pero, pese a toda la estrategia que implementaron en la institucionalidad formal e informal para menguar a las reformas, no todos los ciudadanos guatemaltecos siguieron la misma y voltearan a ver otros aspectos de la campaña, tales como programas de gobierno, méritos de los candidatos, ideología, valores. Y esto fue así, en parte, gracias a la reforma.

A partir de éstos temas y su incumplimiento-manipulación, es de donde se debe entender la perdida de independencia del TSE en el manejo del proceso electoral 2019. Como se explicó, la aplicación exacta del espíritu de las reformas podría dar al traste con la hegemonía de los tradicionales grupos de poder. Todo el sistema institucional y en especial el TSE hicieron un paréntesis y permitieron la flagrante violación de normas con tal de que ciertos partidos se posicionaran en la primera vuelta.

Bibliografía

- Alvarado, E. M. (1 de Mayo de 2017). La reforma política. *Centro de Estudios Económico-Sociales (CEES)*, pág. 2.
- Aqueche, J. E. (2002). *Elecciones y Democracia*. Guatemala: s.e.
- ASIES. (2016). *El recorrido de las reformas electorales: una nueva oportunidad para avanzar hacia un sistema democrático sólido*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- ASIES. (2016). *Informe analítico del proceso electoral 2015*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- Azpuru, D., Pira, J. P., & Seligson, M. A. (2012). Cultura Política de la democracia en Guatemala y en las Américas, 2012 . *Hacia la igualdad de Oportunidades*. Guatemala: Usaid.
- Bobbio, N. (1998). *Sociedad y Estado en la Filosofía Moderna El Modelo Iusnaturalista y el Modelo Hegeliano-Marxiano*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Borja, R. (16 de 07 de 2018). *Gatopardismo, Enciclopedia de la Política*. Obtenido de <https://www.encyclopediadelapolitica.org/>
- Bunge, M. (1999). *Las ciencias sociales en discusión: una perspectiva filosófica*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Carpio, R. d. (2016). *Catecismo Constitucional* . Guatemala: (PDH) Procuraduría de los Derechos Humanos.
- Casado, Y. (s.f.). *Poliarquía*. Obtenido de Diccionario Crítico de Ciencias Sociales: <http://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/poliarquia.htm>
- Casaús Arzú, M. E. (2007). *Guatemala: linaje y racismo*. Guatemala: F&G editores.
- Castro, C. F. (29 de 9 de 2017). *El sistema político de Almond y Powell*. Obtenido de Politikaperu: <https://www.politikaperu.org/el-sistema-politico-de-almond-y-powell.htm>
- CICIG. (2015). *Financiamiento de la política en Guatemala*. Guatemala: s.e.
- CICIG. (2016). *Noveno informe de labores de la comisión internacional contra la impunidad en guatemala (cicig)*. Guatemala: s.e.
- Contreras, R. E. (2015). *Curso de Derecho Penal (Parte General)*. Guatemala: MR EDICIONES.
- Dalmases, J. M. (2005). *Los partidos políticos y los sistemas de partidos*. En M. Caminal Badia, *Manual de ciencia política*. Barcelona: Tecnos.

- Dieterich, H. (2000). *Recopilación de Ensayos: Identidad Nacional y Globalización; La Tercera Vía; Crisis en las ciencias sociales*. San Salvador: ULS Editores.
- Duarte, G. (2016). *Tribunal Supremo Electoral con capacidad para sancionar: partidos políticos y campañas electorales fiscalizables*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- Duverger, M. (2004). *Los partidos políticos*. Mexico: Fondo de Cultura Económica.
- El Periódico. (24 de 08 de 2017). <https://elperiodico.com.gt/nacion/2017/08/24/mp-y-cicig-plantean-antejuicio-contradiputados-roberto-villate-y-orlando-blanco/>. *El Periodico*.
- Electoral, Instituto Nacional. (14 de Junio de 2017). *¿Qué son los Partidos Políticos?* Obtenido de http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Informacion_de_los_Partidos_Politicos/
- Electoral, T. S. (11 de 8 de 2019). *TSE*. Obtenido de <https://preliminares2019.tse.org.gt/201902/panel.html>
- Estado, R. d. (20 de 07 de 2018). *Fundación Libertad y Desarrollo*. Obtenido de <https://www.fundacionlibertad.com/articulo/conflictividad-social-en-guatemala-0>
- FLACSO. (2006). *El marco institucional del sistema político en Guatemala: vacíos y contradicciones*. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.
- FLACSO. (2008). *Partidos Políticos en Guatemala: entre institucionalidad y pragmatismo político*. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.
- FLACSO. (2015). *¿Qué hacer ante la crisis? análisis y propuestas. Diálogo No. 9, Cuarta Época*, 8.
- FLACSO. (2015). *¿Voto de castigo o de esperanza? Diálogo No. 12, Cuarta Época*, 8.
- FLACSO. (2015). *Elecciones 2015. Diálogo No. 11, Cuarta Época*, 8.
- FLACSO. (2016). *La reforma electoral en Guatemala: entre lo posible y lo deseable. Diálogo No. 14, Cuarta Época*, 4.
- Fortín, J. (2016). *Armando el rompe cabezas: distritos electorales en Guatemala*. Guatemala: ASIES.
- Fundación Libertad y Desarrollo. (11 de 02 de 2019). *Unas elecciones diferentes: nuevas reglas y nuevas dinámicas políticas*. Obtenido de <https://www.fundacionlibertad.com/articulo/unas-elecciones-diferentes-nuevas-reglas-y-nuevas-dinamicas-politicas>

- García Laguardia, J. M., & Luján Muñoz, J. (1995). *Guía de Técnicas de Investigación y Cuadernos de Trabajo*. Guatemala: Serviprensa Centroamericana.
- Godínez, C. A. (s.f.). *El Método Científico y las Técnicas de Investigación Social*. s.e.
- Gonzalez, L. (19 de 02 de 2020). Fiscalía pide la extradición de Thelma Aldana. *República.gt*, pág. <https://republica.gt/>.
- Gutiérrez, C. (10 de 12 de 2019). Registro de Ciudadanos del TSE cancela a UCN. *La Hora*, pág. <https://lahora.gt/>.
- Hernández Mayén, M. (23 de 05 de 2020). Sectores discrepan por destituciones de altos funcionarios en el TSE. *Prensa Libre*, pág. <https://www.prensalibre.com/>.
- Hora, R. L. (2020 de 02 de 2020). Gustavo Alejos también habría estado incidiendo en elección del TSE. *La Hora*, pág. <https://lahora.gt/>.
- Juárez, E. (27 de 04 de 2019). La CC ampara parcialmente a Cámara de Medios por LEPP. *La Hora*, pág. <https://lahora.gt/>.
- Lara, R. A. (2002). *Temas de Introducción al estudio del Derecho y de Teoría General del Derecho*. Guatemala: f&g editores.
- Mack, L. F. (2006). *Entre lo fáctico y lo teórico: midiendo la institucionalidad partidaria en Guatemala*. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Martínez, M. A. (oct./dic. de 2004). *La representación política y la calidad de la democracia*. Obtenido de Revista mexicana de sociología, 66(4), 661-710: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032004000400003
- Marx, C. (2001). *El Capital, Tomo I*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Morales Toj, J. (03 de 04 de 2019). <https://lahora.gt/el-clientelismo-politico-sigue/>. *La Hora*.
- Negrete, E. T. (11 de Marzo de 2009). *El hombre es un ser biológico*. Obtenido de <http://eudoroterrones.blogspot.com/2009/03/el-hombre-es-un-ser-biologico.html>
- Negro, D. (2013). *Reflexiones sobre la Democracia. Aportaciones del Catedrático D. Dalmacio Negro Pavón al Aula Política. Ciclo 2013-2015*. Madrid: Instituto de Estudios de la Democracia de la Universidad CEU San Pablo.
- Nikitin, P. I. (1977). *Economía Política*. México: Editores Mexicanos Unidos, S. A. .

- North, D. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica,.
- Novales, H. (2014). *Partidos políticos guatemaltecos: financiamiento e institucionalidad*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- Olivarez, R. L. (8 de junio de 2017). <http://studylib.es/>. Obtenido de <http://studylib.es/doc/362211/la-representaci%C3%B3n-pol%C3%ADtica>
- Pereira, A., & Richter, M. P. (2008). *Derecho Constitucional*. Guatemala: Ediciones de Pereira.
- Pocasangre, H. (16 de 01 de 2020). Embajador de Suecia, Anders Kompass regresa a Guatemala. *República.gt*, pág. <https://republica.gt/>.
- Prensa Libre. (25 de 8 de 2017). <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/ministerio-publico-cicig-solicitan-antejuicio-jimmy-morales-fcn-nacion>. *Prensa Libre*.
- Prensa Libre. (25 de 04 de 2019). CC mantiene vigente la Ley Electoral, a excepción de lo relativo a las encuestas. *Prensa Libre*.
- Prensa Libre. (18 de 06 de 2019). Partido oficial es el mayor perdedor de las elecciones presidenciales. *Prensa Libre*.
- Prensa Libre. (06 de 03 de 2019). TSE sancionará a partidos por campaña anticipada. *Prensa Libre*.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005*. Guatemala: Pnud.
- Programa Nacional de las Naciones Unidas. (2010). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010*. Guatemala: Pnud.
- Programa Nacional de las Naciones Unidas. (2016). *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016*. Guatemala: Pnud.
- Proyect Ace. (2017). *Financiamiento de las Campañas*. Obtenido de The electoral knowledge network: <http://aceproject.org/main/espanol/ei/eif01b.htm>
- Quezada, C. G. (1986). *Democracia y Democratización*. Guatemala: s.e.
- Real Academia Española. (21 de enero de 2020). Obtenido de www.rae.es/
- Rodríguez, B., & Francés, P. (2010). *Filosofía Política II*. Obtenido de <http://www.ugr.es/~pfg/001Tema1.pdf>
- Sabine, G. H. (2002). *Historia de la Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Salazar, R. D. (2007). Los marcos de acción colectiva y sus implicaciones culturales en la construcción de ciudadanía. *Universitas humanística* , 41-66.
- Soy502. (04 de 11 de 2019). Óscar Schaad renuncia al MP tras amenazas y exilio de Guatemala. *Soy502*.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2010). *Sistemas Electorales y de Partidos Manual del Participante*. México, D.F.: s.e.
- Villacorta, M. (2011). *Guatemala !Somos todos! El manual político de nuestro pueblo*. Guatemala: s.e.
- Yagenova, S., Ortiz Loaiza, P., Núñez, D., & Moctezuma, S. (2006). Cuadernos de Información Política No. 9. *Las dificultades de la representación: los partidos políticos frente a las organizaciones sociales*. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales FLACSO.

LEYES

- Constitución Política de la República de Guatemala
- Ley Electoral y de Partidos Políticos (decreto 1-85) vigente y derogada
- Código Penal

Decretos

- 10-2004 ((Reformas al decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos)
- 26-2016 (Reformas al decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos)

Acuerdos

- 19-2007 (Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos)
- 304-2016 (Reglamento de la Unidad Especializada de Control y Fiscalización de los Partidos Políticos)

- 306-2016 (Reglamento de Control y Fiscalización de las Organizaciones Políticas)

Iniciativas de Ley

- 5692 (Iniciativa que dispone aprobar reforma al Decreto Número 17-73 del Congreso de la República, Código Penal. Reforma el artículo 391 Bis. Terrorismo con fines de desorden público)
- 5693 (Iniciativa que dispone aprobar reforma al Decreto Número 17-73 del Congreso de la República, Código Penal. Se reforma el artículo 24. Son causas de justificación de legítima defensa)