

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



**LA MANIPULACIÓN DE LA  
CAPACIDAD DE INVERSIÓN ECONÓMICA  
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DERIVADA DE LA  
FINANCIACIÓN PRIVADA INDIRECTA**

**CARLOS ESTUARDO RAMOS BARRIOS**

**GUATEMALA, MAYO DE 2007**

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

**LA MANIPULACIÓN DE LA  
CAPACIDAD DE INVERSIÓN ECONÓMICA  
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DERIVADA DE LA  
FINANCIACIÓN PRIVADA INDIRECTA**

**TESIS**

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**CARLOS ESTUARDO RAMOS BARRIOS**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Guatemala, mayo de 2007.

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

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. José Domingo Rodríguez Marroquín
VOCAL V:	Br. Edgar Alfredo Valdez López
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orrellana

**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis” (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.)

## ÍNDICE

	<b>Pág.</b>
Introducción .....	i

### CAPÍTULO I

1. Circunstancias que rodean la participación de los partidos políticos dentro de un evento de campaña electoral.....	1
1.1 La falta de institucionalización de los partidos políticos.....	1
1.2 El acceso a los medios de comunicación social.....	13
1.3 Publicidad y rendición de cuentas.....	15
1.4 Aplicación efectiva de los regímenes de financiamiento político.....	17

### CAPÍTULO II

2. Función de representación y centralidad de los partidos políticos en la distribución de poder.....	21
2.1 Los diversos actores sociales y su relación con los partidos políticos.....	21
2.2 Exclusión Política.....	23
2.3 Organización permanente y presencia territorial.....	37
2.4 Cultura participativa ciudadana.....	43

### CAPÍTULO III

3. Fuentes de financiamiento de los partidos políticos.....	47
3.1 Financiamiento público directo.....	47
3.2 Financiamiento público indirecto.....	50
3.3 Financiamiento privado.....	51
3.4 Efectos de los regímenes de financiamiento.....	55
3.5 Cuantificación del financiamiento.....	57
3.3 Necesidad de reformar el marco jurídico electoral para transparentar el financiamiento privado.....	58

## **CAPÍTULO IV**

	<b>Pág.</b>
4. Control del ejercicio publicitario.....	73
4.1 Acceso a los medios de comunicación.....	73
4.2 Divulgación, publicidad y rendición de cuentas.....	75
4.3 Aplicación efectiva de los regímenes de financiamiento político.....	77
4.4 Naturaleza, capacidad y funcionamiento de los órganos de control.....	80
CONCLUSIONES.....	83
RECOMENDACIONES.....	87
BIBLIOGRAFÍA.....	89

## DEDICATORIA

- A: Dios el Padre Celestial  
Al Hijo Nuestro Redentor  
y al Eternal Consolador
- A: Mi esposa, Karin de Ramos  
mis hijos; Juan Carlos, Pablo  
y Paola Ramos.
- A: Mis padres: Marco Antonio  
Ramos y Elizabeth de Ramos.
- A: Mis hermanas: Judith, Lucrecia  
Silvia y Flor de María.
- A: Luis David.
- A: Mis amigos y hermanos en Cristo
- A: La Universidad de San Carlos,  
de Guatemala, de la cual me siento  
orgullosa de pertenecer.
- A: La Facultad de Ciencias Jurídicas  
y Sociales de la Universidad de  
San Carlos de Guatemala, gracias  
por este privilegio.

## INTRODUCCIÓN

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

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

Existen diversos intentos por resolver este tema; dentro de ellos podemos mencionar el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, firmado

en Estocolmo Suecia, el 7 de diciembre de 1996, por la comandancia de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y el gobierno de Guatemala.

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

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

El incipiente Estado democrático de derecho por el cual se encamina nuestra nación, ha permitido que este tema que anteriormente era tratado con sumo hermetismo se vaya haciendo más del dominio público, tal y como lo refleja el último caso producido en Guatemala, con motivo del proceso electoral del año 2003, en el que dos candidatos a la presidencia de la República fueron procesados, por recibir financiamiento para sus respectivas campañas electorales de fondos provenientes del presupuesto del Estado, mismos que no estaban destinados para tales fines.

La preocupación aumenta cuando el cuestionamiento de los distintos actores políticos y sociales del país cuestionan temas tales como: la participación financiera del narcotráfico dentro de las campañas electorales; la participación financiera de sectores poderosos de la economía nacional; así como también, la participación de otros actores tales como el ejército, el crimen organizado y el mismo partido político de turno en el gobierno en apoyo al candidato oficial dentro de un nuevo proceso electoral.

Si bien es cierto el marco legal de momento no contempla un procedimiento de investigación y sanciones al respecto, han sido los medios de comunicación social los que se han encargado de realizar los respectivos señalamientos públicos quedando dichos señalamientos de momento dentro del ámbito estrictamente moral.

Los aspectos sobre las circunstancias que rodean la participación de los partidos políticos dentro de un evento de campaña electoral, la falta de institucionalización de los partidos políticos, el acceso a los medios de comunicación social, lo relativo a la publicidad y rendición de cuentas, así como la aplicación efectiva de los regímenes de financiamiento político, lo hemos dejado como parte del contenido del capítulo I.

El capítulo II, quedó integrado de la siguiente manera: Función de representación y centralidad de los partidos políticos en la distribución de poder, así como los diversos actores sociales y su relación con los partidos políticos, la exclusión política, la organización permanente y presencia territorial, así como la cultura participativa ciudadana.

Por su lado, el contenido del capítulo III, quedó integrado por las fuentes de financiamiento de los partidos políticos, dentro de ellas, el financiamiento público directo, el financiamiento público indirecto, el financiamiento privado, los efectos de los regímenes de financiamiento, la cuantificación del financiamiento y la necesidad de reformar el marco jurídico electoral.

Finalmente, incluimos dentro del capítulo IV, aspectos tales como: El control del ejercicio publicitario, el acceso a los medios de comunicación, la divulgación, publicidad y rendición de cuentas; asimismo, la aplicación efectiva de los regímenes de financiamiento político y, por último, la naturaleza, capacidad y funcionamiento de los órganos de control.

## CAPÍTULO I

### 1- Circunstancias que rodean la participación de los partidos políticos dentro de un evento de campaña electoral

#### 1.1- La falta de institucionalización de los partidos políticos

Iniciaremos este capítulo indicando que por institucionalización del sistema de partidos políticos debemos entender, de manera muy genérica y descriptiva, aquel estado en el que los partidos desarrollan al máximo la plenitud de su potencialidad, de su naturaleza y razón de ser.

Los partidos políticos, en la acepción más amplia del término nos indica Andrés Malamud<sup>1</sup>, poseen hoy una característica significativa: su universalidad. No hay casi país independiente que pueda exhibir un sistema político carente de partidos, a no ser por dos casos particulares: un puñado de sociedades tradicionales de estructura familiar-patrimonial como las que pueblan el Golfo Pérsico, y las dictaduras militares que son, sin embargo, fenómenos siempre temporarios. Aparte de tales excepciones, y no obstante el tipo de régimen, la ubicación geográfica o los antecedentes históricos, cada estado-nación cuenta con al menos uno de estos actores institucionales. Más aún, ninguna democracia occidental –u occidentalizada— es concebible sin ellos.

Semejante omnipresencia no implica que todos los partidos tengan la misma naturaleza ni que cumplan estrictamente las mismas funciones; mucho menos, que las

---

<sup>1</sup> Malamud, Andrés, **Los partidos políticos**, pág. 1.

causas de su existencia puedan encontrarse en leyes sociales universales o en una ubicua voluntad creadora del hombre. Antes bien, y haciendo un paralelo con la evolución histórica de la democracia, los partidos aparecen como la consecuencia no buscada de la masificación de las sociedades y la expansión territorial de los estados, cuyas dinámicas van a dar lugar a un nuevo fenómeno: el de la representación política.

La institución de la representación, como mecanismo a través del cual la deliberación pública y las decisiones de gobierno se trasladan desde el titular de la soberanía democrática -el pueblo- hacia sus agentes -los representantes-, establece la frontera histórica y teórica entre la democracia antigua o directa y la moderna o representativa. Simultáneamente, se produce la separación gradual entre el gobierno por medio de personas -ya sea en asamblea o consejo- y el gobierno por medio de partidos.

Un sistema partidario institucionalizado es aquel en el que las organizaciones políticas ejercen efectivamente sus funciones de representación, como resultado de contar con una organización permanente, que se extiende tanto en el ámbito territorial como temporal, la cual se encuentra fundada en una visión de valores, principios y objetivos con la que se identifican sus correligionarios, y la cual constituye la fuente inspiradora del proyecto político que propone como opción a la sociedad.

Por institucionalización del sistema de partidos políticos debemos entender, de manera muy genérica y descriptiva, aquel estado en el que los partidos desarrollan a

plenitud la potencialidad de su naturaleza y razón de ser. Es decir, que un sistema partidario institucionalizado es aquel en el que las organizaciones políticas ejercen efectivamente sus funciones de mediación y representación, como resultado de contar con una organización permanente, tanto por su extensión en el ámbito nacional como por su prolongación en el tiempo, fundada en una visión de valores y principios con la que se identifican sus miembros, la cual es la fuente de inspiración del proyecto político que propone como opción a la sociedad.

En Guatemala, existe una débil institucionalización del sistema de partidos políticos, toda vez que los mismos en su gran mayoría, de acuerdo a lo señalado por el Documento Base para el XVI Seminario Permanente Sobre el Rol de los Partidos Políticos del Departamento de Investigaciones Sociopolíticas de ASIES<sup>2</sup>, no han trabajado en desarrollar lo que debería de ser su naturaleza intrínseca y por supuesto su función específica. La legislación político-electoral nacional concibe de manera muy general a los partidos como los canales idóneos de participación política de la ciudadanía y de representación, pero no enfatiza su rol y funciones de articulación y agregación de intereses de distintos sectores sociales. La experiencia de estos años de transición democrática evidencia que en la práctica ni los partidos ni el sistema que los relaciona e integra se han institucionalizado.

Aquellos sistemas con gran cantidad de partidos que surgen y rápidamente se debilitan, incluso hasta desaparecer, con grandes transferencias de caudal electoral

entre ellos, como es el caso de Guatemala, son poco institucionalizados, esto afecta la estabilidad política de una sociedad, así como la generación de políticas de gobierno estables. En particular, la multiplicación de partidos, sobre todo en períodos preelectorales, contribuye a la dispersión del voto y a la disminución de la cantidad y calidad de la representatividad, así como a la poca identificación ciudadana con los mismos.

Señala el documento ut supra relacionado que la causa de la debilidad del sistema, de acuerdo con el politólogo Héctor Rosada-Granados, estribaría en que "nuestro sistema de partidos en Guatemala es un sistema electoral y no un sistema de intermediación social. El sistema político los define formalmente como piezas de un propósito electoral y no como espacios políticos capaces de influir, regular y equilibrar las acciones del poder político, del poder público".

Para el licenciado Rosada-Granados, la manera como una ley electoral concibe a los partidos es esencial para la configuración de un auténtico sistema de partidos, dicho autor afirma que: hay mucha distancia entre que la ley electoral le asigne funciones eminentemente electorales al sistema de partidos; a que establezca mecanismos que garanticen que el partido va a funcionar como tal (lo que no está normado en la vigente ley electoral). En tal sentido, destaca que el Decreto-ley 32-83, Ley de Organizaciones Políticas, establecía que su objeto es "fijar el marco legal que permita y estimule la participación democrática libre y pacífica de los ciudadanos en la actividad política nacional a los partidos políticos (se les asigna) ser la expresión

---

<sup>2</sup> Azpuru de Cuestas, Dinora, et. al. **La institucionalización de los partidos políticos en Guatemala: Un**

legítima de las expectativas y concepciones ideológicas presentes en la ciudadanía, así como medio para expresar electoralmente y en forma auténtica y libre, la voluntad popular; o sea, el ser medio electoral es algo adicional al hecho de ser el canal de expresión legítima de la voluntad popular organizada políticamente".

Abundando en argumentos, expresa "entre otras funciones más, en esta se establece que los partidos deberán promover la formación cívica-democrática y ser medio de expresión de la voluntad de los distintos sectores de la población, afianzar la formación ideológica de sus afiliados, y promover el análisis político de los problemas del país, realizar debates de interés nacional, y ser medio permanente de vinculación y comunicación entre la ciudadanía y el poder público."

Por supuesto la falta de una normativa de tal naturaleza, así como la adicional ausencia de un ente contralor ajeno al partido, explica, en alguna medida, las debilidades de que adolece, en términos generales, el sistema de partidos políticos guatemalteco, caracterizado por la ausencia de idearios éticos o declaración de principios y valores, la falta de un proyecto político y de su correspondiente plataforma programática, la persistencia del caudillismo y la prevalencia del carácter electoral y clientelista, la falta de democracia interna, el descuido en la formación política de sus miembros y la ausencia de debates y propuestas, entre otras.

A pesar que la Constitución Política de 1985 no se refiere expresamente a los partidos políticos, como habría sido deseable, la Ley Electoral y de Partidos Políticos,

también de naturaleza constitucional, si lo hace, sin llegar a establecer los elementos definitorios de un partido político. Lo que si hace es destacar la naturaleza y funciones al servicio del fortalecimiento del régimen democrático y del sistema político, dándole mayor atención a cuestiones relacionadas con la organización, funcionamiento y administración de las organizaciones políticas.

Es decir que la falta de precisión, en la normativa político-electoral, en cuanto a la naturaleza de los partidos políticos, ha contribuido a su débil institucionalización, lo que ha incidido en la volatilidad electoral. Por lo que su fortaleza ha dependido en gran medida en la influencia y carisma de sus fundadores y candidatos, lo que a la postre ha evidenciado un subdesarrollo político. Esto no hace sino reafirma la necesidad de un régimen jurídico que tutele el establecimiento y desarrollo de las instituciones partidarias.

La institucionalización entonces se refiere al proceso mediante el cual los partidos superan las prácticas ligadas al desempeño tradicional de las organizaciones políticas –caudillismo, clientelismo, arreglos cupulares, intereses patrimoniales, corrupción, etc.- y se transforman en sujetos colectivos de derecho, asumiendo la naturaleza que les es propia como instituciones creadas para buscar en el contexto del Estado, la realización de determinados fines de interés social, ejerciendo a plenitud sus funciones específicas y originales.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO<sup>3</sup>, señala que: “Guatemala tiene uno de los sistemas de partidos políticos más inestables de América Latina, sobre todo si se toman en cuenta los indicadores para medir el desempeño institucional de los partidos políticos y la consecuente estabilidad y arraigo del sistema electoral, en los que se demuestra que Guatemala tiene partidos políticos institucionalmente débiles, con una alta tasa de nacimiento, pero sin arraigo ciudadano, por lo que no sobreviven por mucho tiempo. Paradójicamente, tal elevado número de partidos no tiene representatividad, convirtiendo a la democracia electoral en un desfile de colores, siglas y lemas que parecen no tener una base sólida en términos organizativos”.

Un estudio realizado en el año 2004, por el Banco Interamericano de Desarrollo en colaboración con la Organización de Estados Americanos<sup>4</sup>, establece que: “En Guatemala entre elección y elección nacen y mueren partidos, los legisladores cambian de partido y los votantes cambian de preferencia. Asimismo, comentan que como ya es ampliamente conocido en las ciencias políticas, los partidos políticos constituyen un elemento fundamental para el funcionamiento democrático y la gobernabilidad, ya que según la teoría clásica de la ciencia política son los conductos de expresión para representar al pueblo y sus exigencias. Señalan que los partidos políticos en Guatemala son instituciones en crisis debido a que en ninguna parte parecen responder a los deseos y a las expectativas de los ciudadanos”.

---

<sup>3</sup> Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, **La lógica institucional de los partidos políticos y los dilemas de la democracia electoral en Guatemala**, pág. 3.

El documento base para el XVI Seminario Permanente Sobre el Rol de los Partidos Políticos del Departamento de Investigaciones Sociopolíticas de ASIES<sup>5</sup>, indica que en consideración a los antecedentes de autoritarismo y del cierre de los espacios de expresión y organización, así como de los canales de participación política, experimentados por la sociedad guatemalteca durante las tres décadas anteriores, los constituyentes de 1984 se propusieron superar tales obstáculos, facilitando la formación de partidos políticos, mediante un sistema abierto y pluralista. De esa cuenta, gracias a la permisividad que se propició, en poco tiempo surgieron numerosos partidos. En la práctica, sin embargo, esto se tradujo en un sistema partidario con tendencia a la fragmentación y la atomización y, por consiguiente, poco institucionalizado.

Agrega el informe que en los dieciséis años transcurridos entre la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente y la última convocatoria a elecciones, han sido casi cincuenta los partidos que en una u otra manera han figurado en el escenario político guatemalteco. En las elecciones del primero de julio de 1984 ya participaron diecisiete partidos. En las generales de 1995 los partidos participantes fueron veintiséis. Sin embargo, a inicios del 2000, luego de la cancelación de varios partidos que no lograron el cuatro por ciento del voto en las elecciones de fines de 1999, sólo diez partidos funcionaban legalmente. Es decir, alrededor del ochenta por ciento de los partidos ha sucumbido.

---

<sup>4</sup> BID, IDEA-OEA, **La Política importa. democracia y desarrollo en América Latina**, pág. 34

Por nuestro lado creemos que, a pesar del número tan amplio de partidos, casi único en América Latina, en la práctica el sistema partidario ha ido configurándose con un perfil de pluralismo moderado, pues en cada una de las cuatro elecciones generales, más la elección a la Asamblea Nacional Constituyente, solamente tres, o al máximo cuatro partidos, han reunido en cada caso el ochenta por ciento de los votos válidos. Esto ha derivado en que los partidos relevantes sean alrededor de seis, que son los que en definitiva han alcanzado representación parlamentaria.

En cuanto al comportamiento del electorado, nos refiere el informe supra relacionado: “a diferencia de lo que ocurre en otras latitudes, donde hay sistemas de partidos más institucionalizados (por ejemplo, Chile y Honduras), caracterizándose entre otras cosas por cierto voto constante a lo largo del tiempo (voto duro) en favor de los partidos con mayor tradición; en Guatemala, una de las evidencias de la débil institucionalidad, ha sido precisamente la falta de capacidad, por un lado de los partidos políticos, para garantizarse un apoyo constante en torno a principios, valores, proyectos y programas, pero por el otro ha sido notoria la volatilidad de los votantes, que más bien expresan estados de ánimo, humores y rechazos, que confianzas, lealtades y adhesiones a determinadas propuestas, banderas o colores”.

“Esto puede apreciarse en el caso de los tres partidos que han gobernado entre 1985 y el presente. Si bien la Democracia Cristiana Guatemalteca ya había logrado, en la década de los setenta, alrededor de un veinticinco por ciento de la adhesión de los votantes, situación que mejoró en 1984 y 1985 (treinta y ocho punto seis por ciento),

---

<sup>5</sup> Azpuru de Cuestas, **Ob. Cit.**, pág. 8.

cinco años después perdió más del cincuenta por ciento de su electorado (1990: diecisiete por ciento); y, en 1995, ni siquiera en coalición con la Unión del Centro Nacional (UCN) y el Partido Social Demócrata (PSD) logró el trece por ciento de los votos. Por su parte, si bien el Partido de Avanzada Nacional (PAN) logró ya en 1990 el diecisiete por ciento de los votos, ascendiendo en 1995 al treinta y seis punto cinco por ciento, no logró conservar este caudal, descendiendo al treinta por ciento en 1999. El Frente Republicano Guatemalteco (FRG), sí ha mostrado un comportamiento constante y ascendente, iniciando en 1990 con un doce por ciento de los votos para diputados distritales, en 1995 alcanzó el veintidós por ciento y en 1999 casi el cuatro por ciento. No obstante, cabe notar que tanto la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) como el PAN han ejercido el gobierno, lo cual ha contribuido a su desgaste. Luego de once meses de gobierno, encuestas de coyuntura han mostrado que el partido de gobierno también ha perdido apoyo social”.

Dentro de los partidos con mayor presencia, “al pasar revista al desempeño de los casi cincuenta partidos políticos de estos quince años, se constata que han sido seis los partidos que, en determinados momentos, realmente han contado en el sistema político guatemalteco. De ellos, al inaugurarse la legislatura 2000-2004, solo el FRG y el PAN desempeñaban un rol predominante”.

De lo anotado anteriormente, podemos desprender que existe una crisis generalizada de los canales de representación política y de la propia actividad política. Una de las funciones del sistema político debería ser la regulación efectiva de la

actividad partidaria ya que este entorno de institucionalidad favorece un determinado tipo de acción partidaria.

El analista Porrás<sup>6</sup> propone para fortalecer el sistema partidario guatemalteco lo siguiente: “Su meta es el fortalecimiento del sistema de partidos políticos de Guatemala, instituciones a las que apoya sin distinción de ideología. En ese contexto, Gustavo Porrás, del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, subraya que las entidades de derecho público, tanto de izquierda, como de centro y derecha, necesitan una readecuación en sus actividades, que hasta ahora han sido únicamente electorales.

Asimismo, advierte, el país requiere de un partido, no necesariamente socialdemócrata, que responda a la realidad del país, para hacer contrapeso a la derecha y la centroderecha”.

Creemos que las principales deficiencias de los partidos políticos en el ámbito interno y externo son:

---

<sup>6</sup> Porrás, Gustavo, **Fortalecer el sistema partidario**, pág. 1.

- a) La falta de declaraciones de principios, de valores o idearios acordes con las nuevas realidades y situaciones que vive la sociedad guatemalteca y el mundo.

De hecho, esto evidencia ambigüedad ideológica o pragmatismo.

- b) La falta de un proyecto político de largo plazo, que los identifique y distinga como opción ideológico-política singular, y que a su vez fundamente sus propuestas programáticas cuatrienales y su programa de gobierno, en la eventualidad de ejercer el gobierno del país.

- c) La falta de democracia interna. Prevalencia de una conducción caudillista y autoritaria, por sobre una democrática (por su carácter de equipo y por su estilo de conducción, concertador y transparente). Este modelo de caudillismo a nivel nacional también se reproduce a nivel departamental y local, con lo que se cierra toda posibilidad de desempeño democrático. Se produce así, una tendencia centrífuga, que periódicamente expulsa de la organización partidaria a quienes no son del equipo del caudillo, en cualquier nivel que esto ocurra. Por definición, el caudillismo atenta contra la institucionalización de un partido político (al igual que el presidencialismo lo hace con el sistema partidario en general). Por supuesto, estas actitudes autocráticas e intolerantes, también se reproducen dentro de la dirigencia de base y en la propia militancia.

- d) La falta de una organización de alcance y cobertura nacional de carácter permanente. Esto está muy relacionado con la escasa afiliación que se genera, y por lo tanto con una aún menor militancia de activistas, que propaguen las propuestas partidarias y busquen el apoyo para sus candidatos, y explica cómo después de cada elección se produce la desaparición de un alto porcentaje de partidos, que no logran obtener el cuatro por ciento de los votos válidos en la elección presidencial.
  
- e) Partidos cerrados a los planteamientos y demandas de nuevos actores sociales, produciéndose un círculo vicioso en que los segundos cuestionan la legitimidad de los primeros como canales de expresión y de participación ciudadana.

## **1.2- El acceso a los medios de comunicación social**

De acuerdo al licenciado Manfredo Marroquín<sup>7</sup>, en un estudio presentado ante la Unidad para la promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos (OEA), indica que según el marco legal vigente, la propaganda electoral es libre, sin más limitaciones que la de los actos que ofendan la moral o afecten el derecho de propiedad o al orden público, y la única limitación relativa al acceso a los medios de comunicación, es que éstos no podrán aplicar a las organizaciones políticas,

---

<sup>7</sup> Marroquín, Manfredo, **Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos en Guatemala**, pág. 7.

tarifas distintas a las ordinarias de carácter comercial para efectos de propaganda electoral y publicaciones políticas. En consecuencia, profundizar en la aplicabilidad de la legislación sobre el acceso a los medios de comunicación no tiene mucho donde abonar, sencillamente porque la ley no contiene prácticamente nada al respecto. Nos limitamos pues a citar textualmente el contenido de los artículos del Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, contenidos en el capítulo cuatro bajo el título propaganda electoral que establecen:

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

“Artículo 22. De los medios privados de comunicación social. Para los efectos de propaganda electoral y publicaciones políticas, ningún medio privado de comunicación social, podrá aplicar a las organizaciones políticas, tarifas distintas a las ordinarias de carácter comercial”.

De las citas ut supra, desprendemos que si bien es cierto el Tribunal Supremo Electoral es el encargado de velar que la propaganda en los medios de comunicación no ofenda la moral y demás disposiciones, no existen órganos específicos encargados del tema, como consecuencia de la no existencia de disposiciones legales. Igualmente,

el escenario descrito no permite cuantificar los gastos de los partidos políticos en los medios de comunicación, ni hablar de su caracterización.

### **1.3- Publicidad y rendición de cuentas**

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

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

En cuanto a la publicidad, al relacionarla con la deuda política o financiamiento estatal, tenemos que éste debe ser interpretado como el empleo de fondos públicos en beneficio de los partidos y las campañas electorales o un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia.

Respecto a las campañas electorales, dentro del proceso de modernización que han tenido, se han vuelto más complejas con la irrupción de medios electrónicos de comunicación, encuestas y grupos focales, asesorías, análisis situacional y de coyuntura entre muchos otros componentes, que han generado un esfuerzo considerable para las agrupaciones partidarias, en particular, para las que no cuentan con una amplia militancia, que mantienen una reducida representación en el Congreso, carecen de representación en el gobierno de turno, y aún más, tampoco representan los intereses económicos tradicionales.

Reduciendo dramáticamente las posibilidades de algunas agrupaciones para ser parte integrante y permanente del sistema de partidos políticos. Siendo el resultado la denominada volatilidad, caracterizada por el surgimiento y desaparición de muchos partidos luego de cada evento electoral.

Por supuesto para que esta tendencia esté presente en los sistemas de partidos políticos del continente y Guatemala en particular hay otros factores, a los ya referidos, que tienen incidencia decisiva, como son los siguientes:

- a) La mayoría de partidos no cuenta con una estructura que abarque todo el territorio nacional;
- b) Pocos partidos tienen una ideología definida;

- c) Es reducido el número de agrupaciones que cuentan con un programa;
- d) No tienen una escuela de formación política;
- e) Ni tienen vida política, ni tienen vinculación con la ciudadanía más que en períodos de pre-campaña y campaña electoral.

De ahí, el carácter estratégico que ha adquirido la deuda política en Latinoamérica en general, y Guatemala en particular, ante la debilidad institucional de los partidos políticos.

#### **1.4- Aplicación efectiva de los regímenes de financiamiento político**

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

Veamos, al respecto de lo indicado en el párrafo precedente, los artículos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos involucrados:

“Artículo 150. Atribuciones, Son atribuciones del Auditor, las siguientes:

g) Fiscalizar las operaciones financieras y contables del Tribunal Supremo electoral y sus dependencias, así como realizar auditorías ordinarias y extraordinarias de lo concerniente al financiamiento estatal de los partidos políticos...”.

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

“Artículo 20. Derechos de los partidos. Los partidos políticos, gozan de los derechos siguientes:

g) Corresponde al Tribunal Supremo Electoral el control y fiscalización de los fondos públicos, destinados al financiamiento de los partidos políticos de conformidad con la ley; para tal finalidad dispondrá de una revisión permanente a través del órgano de auditoria correspondiente que podrá proceder de oficio o a petición de parte interesada;

h) Los partidos políticos, que se hicieren acreedores al financiamiento estatal, deberán permitir en cualquier momento la revisión ordenada por el Tribunal Supremo Electoral, llevarán una contabilidad conforme a la ley, de todos los gastos y en general del destino que dieron a los fondos públicos percibidos;”.

También se otorga competencia a las instancias de los partidos políticos en el sentido de que cualquier órgano de un partido, podrá solicitar en cualquier momento ante el Tribunal Supremo Electoral, que se inicie una investigación sobre los fondos recibidos, cuando tuviere dudas con relación al buen uso que se estuviere dando a éstos. Por último, para el caso, en que se comprobase algún manejo irregular de los fondos públicos provenientes del financiamiento estatal, el tribunal supremo electoral deberá hacer la denuncia al Tribunal competente. En ese caso, se aplicarían las leyes de probidad del Estado.

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

Esta ausencia de transparencia y los niveles de discrecionalidad mencionados, encuentran su punto más álgido cuando los ingresos que se tienen durante épocas electorales no solamente no son contabilizados sino, en la mayoría de los casos, la información no es socializada entre los mismos miembros de la dirigencia del partido o los afiliados.

Por su lado, la limitación legal a gastos de campaña electoral sencillamente no existe, ya que se permite total libertad en la captación de recursos financieros y al no existir procesos de fiscalización para los fondos privados, los gastos de campaña ilimitados vienen a distorsionar el funcionamiento democrático de los partidos, dado que la capacidad de triunfar esta asociada con la capacidad de recolección de dinero para la campaña electoral.

## **CAPÍTULO II**

### **2- Función de representación y centralidad de los partidos políticos en la distribución de poder**

#### **2.1- Los diversos actores sociales y su relación con los partidos políticos.**

En lo esencial del tema, diremos que, es un hecho que entre la población en general la adhesión al sistema representativo no resulta fácil, y la conducta de los principales actores sociales del país tampoco ayuda a ello.

Es así como encontramos como primer actor y con un tradicional peso político a lo largo de la historia del país, al sector empresarial el cual ha mantenido una organización sólida desde hace muchos años y ha encontrado, desde siempre, las formas de incidir en el poder político sin comprometerse explícitamente con ninguna organización partidista hasta ahora.

Podemos citar como actor también al grupo de los medios de comunicación, quienes muchas veces sustituyen a los partidos en la función de formación de la opinión pública y en la educación política. Pero lo que resulta más preocupante es que este sector asume cada vez más funciones de oposición política, y se proclama a sí mismo como un cuarto poder.

El tercer actor al que debe hacerse referencia es el de las organizaciones sociales, -la llamada sociedad civil organizada-. Este actor confirma su tradicional desconfianza hacia los partidos como medios de canalización de demandas, sustituyéndolos muchas veces en sus funciones de intermediación, aunque sin contar con la legitimidad del voto popular para ello.

La falta de consolidación de un sistema de partidos políticos capaz de articular y agregar las demandas e intereses de los diversos sectores sociales es una de las causas del fenómeno señalado. Muchos de estos actores sociales vienen actuando desde la época del conflicto armado, en el que grupos importantes del espectro ideológico se encontraban políticamente excluidos, lo que de algún modo los ha llevado a una actitud antisistema. La falta de una verdadera tradición democrática en el país es también un fenómeno que hace que a muchos de los actores sociales no les quede claro el rol que juegan o deben jugar los partidos políticos y el poder legislativo, en la mediación de demandas sociales dentro de una sociedad moderna.

La falta de una verdadera tradición democrática en el país a decir de Olascoaga<sup>8</sup>, se ilustra que: “Con el autogolpe de Serrano Elías y los acontecimientos que le sucedieron como un importante punto de inflexión que llevó –en un sistema de incipiente institucionalización – a precipitar la crisis de los partidos y la decisiva influencia, tanto de las organizaciones de la sociedad civil, como de la prensa en la vida política institucional del país”.

---

<sup>8</sup> Olascoaga, Daniel, **Partidos políticos y proceso electoral en Guatemala**, pág. 2.

## **2.2- Exclusión política**

En el año 2003, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dentro del capítulo IV de su informe anual a la Organización de Estados Americanos, específicamente en su literal D –participación política- del punto dos, establece: “La Constitución Política de Guatemala en su artículo 66 regula el reconocimiento, respeto y promoción de las formas de organización social de los pueblos indígenas. Por su parte, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce que los pueblos indígenas han sido marginados en la toma de decisiones en la vida política del país, haciéndoseles extremadamente difícil, si no imposible, su participación para la libre y completa expresión de sus demandas y la defensa de sus derechos, por lo que se hace necesario institucionalizar la representación de los pueblos indígenas en los niveles local, regional, y nacional, y asegurar su libre participación en el proceso de toma de decisión en los distintos ámbitos de la vida nacional”.

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

Agrega el informe supra relacionado, que a pesar de los avances en este campo, aún se logra reflejar la diversidad étnica y cultural de Guatemala en la forma tradicional de ejercer el poder. Algunos partidos políticos han incorporado

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

En cuanto al respeto de las formas tradicionales de organización indígena, indica el informe, se ha reportado que en ciertos casos hubo conflictos entre las autoridades tradicionales indígenas y las autoridades nacionales o departamentales por distintas razones, tales como el acceso a bienes comunales y la resolución de conflictos locales.

Es más, en casos como el de la Alcaldía de Sololá y los alcaldes comunitarios de Totonicapán, el Estado ha intentado hacer desaparecer las autoridades indígenas para quitarles fuerza e incidencia. Por otra parte, la Comisión observa que a nivel local continúan operando las Patrullas de Autodefensa Civil como grupos de poder local, lo cual dificulta la necesaria reestructuración de las formas tradicionales de organización social, en especial del pueblo maya, en algunas regiones del país. Esta situación provoca, detrás de una tranquilidad aparente, un alto nivel de conflictividad y temor en la población indígena e impide la paz social.

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

La Comisión, respecto a este tema dejó plasmadas algunas recomendaciones, las cuales creemos conveniente citar:

“Con el fin de contribuir al respeto de los derechos de los pueblos indígenas y el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho en Guatemala, la Comisión recomienda al Estado guatemalteco:

- Tomar las medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la discriminación en contra de los pueblos indígenas y sus miembros; así como las medidas que sean necesarias para erradicar la exclusión social a la que se encuentran sometidos. En este sentido, debe otorgar especial protección a los niños, niñas y mujeres indígenas, que se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad, marginación y desigualdad.
- Cumplir efectivamente con los compromisos adquiridos por el Estado en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Impulsar y adoptar iniciativas legislativas o de otra índole que sean compatibles con el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT, con los compromisos adquiridos en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, y con los instrumentos internacionales de derechos humanos.

- Adoptar las medidas necesarias para asegurar un efectivo acceso a la justicia de los pueblos indígenas y sus miembros, especialmente medidas relacionadas con la facilitación de traductores y operadores de justicia que conozcan la cultura, los idiomas y las costumbres indígenas; y el reconocimiento del derecho comunitario indígena que sea acorde a los derechos humanos básicos.
- Investigar, procesar y sancionar a los responsables de las masacres y violaciones a la vida, integridad y otros derechos humanos de los pueblos indígenas y sus miembros, ocurridas durante el conflicto armado, sobre la base de la implementación de una política genocida en la década de los ochenta.
- Establecer las medidas necesarias para promover la plena participación política de los miembros de los pueblos indígenas, a través de una mayor participación en el poder público, así como un mayor reconocimiento de las formas tradicionales de organización indígena.
- Establecer mecanismos especiales rápidos y eficaces para solucionar los conflictos sobre el dominio de las tierras, para garantizar y dar certeza jurídica a las comunidades indígenas respecto del dominio de sus propiedades, y para proveer tierras estatales a las comunidades que las necesiten para su desarrollo, según lo establece el artículo 68 de la Constitución Política de Guatemala.

Ante estas recomendaciones el Estado de Guatemala en sus observaciones manifestó que comparte las preocupaciones que manifiesta la Ilustre Comisión respecto a los pueblos indígenas, y justamente por esa razón es que a los mismos se ha destinado una particular atención durante los últimos cuatro años, teniendo como guía para la dirección de las acciones todos los compromisos asumidos en el marco de los acuerdos de paz, así como aquellos compromisos derivados de diversos instrumentos internacionales de los cuales es parte el Estado. Agrega en sus observaciones que el Informe de la CIDH no menciona algunas acciones realizadas por el Estado sobre el tema del presente capítulo y que en aras de un justo equilibrio que permita despejar dudas y sombras en torno a la voluntad política del Gobierno solicita se consideren las siguientes: la emisión, durante los últimos años, de una serie de leyes de carácter social en las que se otorga mayor representación a los pueblos indígenas en cuestiones de carácter público, entre ellas, representación de las comunidades indígenas en los Consejos de Desarrollo (Ley de Consejos de Desarrollo), acciones de descentralización (Ley de Descentralización) y facilidad a través de la normativa para organizaciones no gubernamentales (Ley de ONG's) que permiten la libre organización; asimismo, el nuevo Código Municipal estipula que “el gobierno del municipio debe reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas, cuando éstas existan, incluyendo sus propias formas de funcionamiento administrativo”; dentro del régimen de servicio civil, además del idioma español, de preferencia los funcionarios públicos deberán hablar, leer y escribir el idioma de la comunidad lingüística respectiva en donde realicen sus funciones y en el caso de los servidores públicos en servicio, deberá promoverse su capacitación, para que la prestación de

servicios tenga pertinencia lingüística y cultural, en coordinación con la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala. Asimismo, el Estado informó sobre la Ley de Promoción Educativa contra la Discriminación, de noviembre de 2002, creada con el objeto que los Ministerios de Educación y de Cultura y Deportes, promuevan y difundan el respeto y la tolerancia hacia la nación guatemalteca que es pluricultural, multilingüe y multiétnica y promuevan y difundan programas tendientes a la eliminación de la discriminación étnica o racial, de género y de toda forma de discriminación; la implementación de un módulo de multiculturalismo dentro del Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia para promover el establecimiento de un sistema de justicia que reconozca el carácter multilingüe y pluricultural en el área de los centros de administración de justicia; la disposición del Ministerio de Educación para que los estudiantes de los establecimientos educativos tengan libertad para usar los trajes indígenas que identifican su etnia; la publicación de un mapa lingüístico de la nación; el proyecto de sensibilización en la instalación de los Juzgados de Paz en virtud del cual hasta septiembre de 2003 se realizaron treinta y ocho talleres en treinta municipios del interior del país dirigidos a operadores de justicia y miembros de la comunidad; el funcionamiento de Juzgados Móviles desde el año 2003 con el objetivo de acercar la justicia a las personas que viven en extrema pobreza; la creación de Unidades Especiales de Género, Pueblos Indígenas y Derechos Humanos dentro de la Administración Pública; el rescate de juegos tradicionales, a través de la Dirección General del Deporte y Recreación, que representan a diferentes expresiones culturales de los pueblos indígenas como fue el primer campeonato nacional del juego de pelota maya; la concesión de un canal de televisión a la Academia de Lenguas Mayas en

noviembre de 2003; la creación de la Subdirección de las Culturas mediante el Acuerdo Gubernativo 354-2001 del 21 de agosto 2001, con el objeto de desarrollar actividades para el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística, así como para promover la interculturalidad; la creación de la Unidad de Lugares Sagrados dentro del Ministerio de Cultura y Deportes por medio de Acuerdo Ministerial 510-2003 del 19 de septiembre 2003; el proyecto de Ley a favor de la libre práctica de la espiritualidad a nivel nacional; la ejecución de programas para promover las tradiciones y el arte de las culturas indígenas, y la creación del Departamento de Pueblos Indígenas al interior del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; Difusión de Programas en Idiomas Indígenas.

Finalmente, la Comisión valora las observaciones aportadas por el Estado de Guatemala al presente capítulo y el reconocimiento de compartir las preocupaciones planteadas por la CIDH. Asimismo, aprecia las acciones referidas, las cuales valora como herramientas importantes que deben ser fortalecidas, en particular en lo que se refiere a la participación y superación de la pobreza, a fin de eliminar la particular exclusión social en la cual se encuentran los pueblos indígenas, materializada a través de un patrón de discriminación étnica permanente.

La diputada Montenegro<sup>9</sup> indica que: “Otro sector de exclusión política lo constituyen las mujeres en Centroamérica, y lleva aparejado, muchas veces, hablar sobre discriminación y exclusión histórica, además señala que en la mayoría de los países de esta región, la mujer está ausente del ámbito público, el cual se considera un

---

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

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

La diputada Montenegro, afirma que: “En Guatemala es muy reciente la incursión de la mujer en el ámbito público. Que existen cargos de elección popular, como la Presidencia de la República, para los cuales se considera, por parte de sectores mayoritarios de la población, que la mujer no está preparada para ejercerlos. Y que no fue sino hasta la década de los cincuenta, cuando la mujer se estrenó en tareas de dirección de la cosa pública, pero su participación en la política es todavía incipiente comparada con la de los hombres”.<sup>10</sup>

En Guatemala, un grueso segmento de la población sufre el rigor de la desigualdad socioeconómica, lo cual constituye un serio obstáculo para el desarrollo humano. Este factor se exagera en la mujer, evidenciando cómo la exclusión por género en el país va más allá de la discriminación por razones de clase o etnia.

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

---

<sup>10</sup> Ibid, pág. 30.

Nos refiere el material de la diputada Montenegro que haciendo historia no fue sino hasta 1956 que se elige por primera vez a una mujer al cargo de diputada al Congreso de la República en Guatemala. Y que en 1995 la izquierda participa por vez primera en un proceso electoral e incursionan doce mujeres a ocupar escaños en el Congreso. Posteriormente, y pese a que se aumentó el número de diputados en virtud del crecimiento de la población, el número de mujeres congresistas no se ha elevado sino que, por el contrario, se ha reducido. Este hecho posiblemente esté causado por el escaso estímulo a la participación política de la mujer y la fuerte presencia de un partido conservador en el Gobierno y en el Congreso. En el ámbito directivo en el Congreso, sólo hasta 1991 se registraron los primeros avances significativos para la mujer como la obtención de la Presidencia del Congreso de la República, en donde la mujer jugó un papel de primer orden. Este fenómeno se repitió en los años 1994 y 1997. En el año 2002, las mujeres constituyen el 8.8 por ciento de los miembros del Congreso. Guatemala junto con Paraguay, Honduras y Brasil, tiene uno de los índices más bajos de mujeres en el Parlamento.

La historia reciente de participación de la mujer guatemalteca en otros cargos de elección popular tampoco arroja resultados alentadores. En 1999, durante las últimas elecciones generales, dos mujeres compitieron contra 20 hombres sin ningún éxito para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República. De los 331 municipios que hay en el país, en 2002 solamente tres fueron gobernados por mujeres. En el caso de la mujer indígena la exclusión se acentúa. Ésta alcanzó apenas el tres y dos por ciento de las candidaturas en listados distritales y nacionales respectivamente. Respecto a

altos cargos estatales no electivos, en el año 2002, seis mujeres fueron nombradas a la cabeza de gobernaciones departamentales.

Esto se logró, en gran medida, debido a las alianzas entre varios sectores de la sociedad civil como Kuchuj, Voz Ciudadana, Coordinadora Sí Vamos por la Paz y el Sector de Mujeres de la Asamblea de la Sociedad Civil, quienes unificaron esfuerzos en una masiva campaña de cabildeo para incidir en la decisión del Presidente.

Refiere el Artículo de la diputada Montenegro que un análisis comparado con otros países centroamericanos en cuanto a la participación política de la mujer en cargos decisivos en los organismos legislativo, judicial y ejecutivo, muestra a Guatemala en clara desventaja. En 1999, Guatemala sólo alcanzaba el 11.3 por ciento, mientras Costa Rica cuenta con un 19.3 y El Salvador con un 16.7 por ciento. Finalmente, en relación con la participación electoral, las mujeres en Guatemala han acudido tradicionalmente en menor número que los hombres a las urnas. Esta sensible ausencia de la mujer en las decisiones electorales está estrechamente relacionada con desconocimiento elemental de sus derechos cívicos, la falta de documentación y una profunda apatía a la hora de ejercer un derecho que no se ve redituado en la vida cotidiana con mejoras en la calidad de vida del ciudadano.

En cuanto al empadronamiento, se estima que en la década de los cincuenta, el treinta y cinco por ciento del registro electoral estaba compuesto por mujeres. Para 1985 este porcentaje había alcanzado tan sólo el cuarenta por ciento. En 2001, de un total de cuatro punto seis millones de empadronados, las mujeres ya alcanzaban la

cifra de uno punto nueve millones (cuarenta y tres por ciento), lo cual indica un incremento en el padrón electoral de un tres por ciento. Para las últimas elecciones generales en 1999, del número total de votantes, menos del treinta y siete por ciento eran mujeres. Esta es una situación preocupante dado que la tendencia señala que en muchos países las mujeres comienzan a tener mayor participación en las urnas.

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

Varios de los factores que obstaculizan la participación política de la mujer y que vale la pena destacar son los siguientes:

- a.** La persistencia de un esquema de sociedad patriarcal y excluyente en donde los valores se miden a través de patrones socioculturales, machistas y racistas que discriminan la participación de la mujer. Este esquema y patrón negativo también se perpetúa en el ámbito familiar y personal.

- b.** Los altos niveles de analfabetismo y sus condiciones de desventaja en materia de desarrollo humano, constituyen una serie limitante para el acceso de la mujer a la política.
- c.** El grupo de mujeres organizadas alrededor del tema género es ínfimo comparado con la alta presencia poblacional de la mujer. La mujer cotidiana está acomodada a sus circunstancias y a jugar su rol. No se anima a participar, ni lo encuentra importante.
- d.** En relación con la participación efectiva de la mujer en el Parlamento, existen otros factores que a su vez juegan en su contra:
  - d.1.** En primer lugar, el descrédito de los partidos políticos desestimula la participación política del ciudadano, especialmente la de las mujeres y jóvenes, quienes cada vez se afilian menos. Es difícil encontrar representantes de estos sectores en cargos directivos en los partidos políticos. Aunque los partidos políticos legalmente son estructuras para hombres y mujeres en condiciones de igualdad, en la práctica esto no se concretiza. El fenómeno de la exclusión política se hace más evidente en el campo que en la ciudad. Con el objeto de asegurar la simpatía de las agrupaciones de mujeres y su posible caudal electoral, algunos partidos en la actualidad incluyen el tema de la representación femenina, mediante el impulso de la presencia de la misma en las listas. Sin embargo, esta presencia se produce sólo en lugares marginales, en donde con dificultad

alcanzaría un escaño dadas las características del sistema electoral guatemalteco, diseñado para favorecer a los partidos tradicionales con recursos económicos.

**d.2.** En segundo lugar, aún cuando los Acuerdos de Paz proponen medios para estimular la participación electoral, no se recomendaron mecanismos concretos que propiciaran condiciones de equidad para la participación política de las mujeres en la Ley Electoral. Así, en Guatemala, el tema de cuotas temporales de participación como medidas de tipo afirmativo no está contemplado.

**d.3.** En tercer lugar, existe una falta de apoyo de las mujeres organizadas a las mujeres militantes de partidos políticos. Los puentes de comunicación entre ambos sectores son limitados, lo cual repercute en la capacidad de llevar adelante una agenda de género ante la ausencia de una base social que la sustente y apoye. La agenda de mujer queda relegada a un segundo plano ante el temor generado por la falta de apoyo y a la eventual discriminación a la mujer por su propio partido al no atender una agenda vinculada con temas generales.

**d.4.** En cuarto lugar, y como consecuencia de lo anterior, el impulso de las candidaturas de mujeres al Congreso depende básicamente de los partidos políticos y no de las organizaciones de mujeres. Ante esto, y en relación con la agenda de género, la presencia de la mujer en el Congreso se torna

débil. Esto último, sumado a la limitada presencia de la mujer en términos numéricos, afecta seriamente su capacidad de incidencia en los niveles de toma decisiones.

**d.5.** En quinto lugar, la actividad política esta diseñada de tal forma que dificulta la participación de la mujer. Los horarios del Congreso y de los partidos son arbitrarios. En este contexto, la mujer madre de familia y cabeza del hogar se ve en la encrucijada de participar plenamente en el ámbito público o descuidar los deberes que tradicionalmente tiene asignados en el hogar.

### **2.3- Organización permanente y presencia territorial.**

Iniciaremos indicando que los partidos políticos son instituciones políticas que tienen como objetivo primordial el servir como medio para alcanzar el poder, aunque la literatura especializada sobre el tema usualmente le asigne una serie de papeles que se relacionan con las funciones de representación, intereses y mediación. Es decir los partidos políticos son partes de las organizaciones políticas, que buscan el poder, pero a la vez por su vinculación con la sociedad civil, estos están en la capacidad de representar y mediar las aspiraciones de la ciudadanía, lo que permite que exista una tensión inherente entre la función de la representación y la mediación, con la necesidad de alcanzar un objetivo electoral, que es la que en último término le da sentido al partido. Por ello se presupone que establecerán alguna estrategia que les permita maximizar sus recursos y organización, de tal manera que puedan obtener mayor

apoyo electoral pero con un menor despliegue y costo organizativo posible. En otras palabras, se esperaría que en el despliegue territorial de los partidos políticos, se visualizara claramente la estrategia electoral con la que intentan obtener el triunfo electoral. Sin embargo cuando se analiza el despliegue territorial de los partidos políticos, considerados tanto en su conjunto como individualmente, es difícil encontrar elementos que permitan hablar de una estrategia organizativa definida.

Los problemas de gobernabilidad que aquejan a las sociedades contemporáneas, particularmente a las democracias, no han dejado indemnes a quienes son sus principales agentes de gestión. Así es que la crisis fiscal del estado de bienestar y la sobrecarga de demandas que agobia a los gobiernos han transmitido sus efectos deslegitimadores sobre los partidos, que han visto reducirse progresivamente sus bases de identificación social y sus márgenes de autonomía institucional respecto de, fundamentalmente, la prensa independiente, las asociaciones de interés y los grandes grupos económicos.

Este fenómeno ha sido genéricamente calificado como crisis de representatividad, haciéndose especial hincapié en el hecho de que los partidos ya no responderían a las exigencias de los ciudadanos -revalorizados en su individualidad, en oposición a la categoría de masas con que anteriormente se los definía- sino a sus propios intereses y los de sus dirigentes, alejándose del sujeto al que decían responder.

Sin embargo, la utilización del ambiguo término crisis para caracterizar la realidad descrita permite ir más allá de la visión pesimista de quienes se manifiestan contra los partidos, para abarcar también las oportunidades de transformación que se abren ante estas vapuleadas –pero hasta hoy irremplazables— organizaciones.

Al analizar los partidos políticos en Guatemala, encontramos datos que parecen no tener lógica y que son comunes en nuestro país. Por ejemplo al estudiar la panorámica general y considerar la relación entre la organización y filiación, se aprecian desfases, apareciendo lugares en donde existe organización partidaria pero un número de afiliados reducido o existe afiliación importante pero no existe organización registrada, tal y como lo demuestra el estudio de FLACSO<sup>11</sup> realizado en el año 2003, mismo que arrojó datos interesantes como los siguientes: “para el caso de la UNE, llama la atención el bajo registro de afiliados y organización que exhibe: en el cincuenta por ciento de los municipios del país no cuenta con organización ni con un número importante de afiliados, lo cual contrasta significativamente con los datos sobre su desempeño electoral de 2003 –en el que la UNE quedó como la segunda fuerza política.

Otro caso interesantísimo arrojado por el estudio lo constituye el partido Democracia Cristiana Guatemalteca, ya que fue el partido ganador de la contienda electoral de 1985 y el partido de gobierno del período 1986 – 1990. Tiene afiliación y organización registrada en noventa y tres por ciento de los municipios, y contó con un

---

<sup>11</sup> Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, **Ob. Cit.**, pág. 6.

número de afiliados muy superior al resto de los partidos políticos en las elecciones de 2003 (82,112 de la DCG contra 44,833 del FRG, que era el partido que le seguía en número de afiliados), sin embargo, en las elecciones del 2003 apenas emitieron el voto el sesenta y nueve por ciento de sus afiliados (56,529), pero paradójicamente, el partido solamente obtuvo 42,186 votos a nivel presidencial. Es decir si se asume que los ciudadanos votan automáticamente por el partido al que están afiliados, se encuentra una seria inconsistencia en los datos de la Democracia Cristiana Guatemalteca, ya que al sumar los afiliados del partido que no fueron a votar y los que al ejercer el voto no optaron por el mismo, la deserción de afiliados de la DCG representa el cuarenta y cinco por ciento del total. Lo sorprendente sin embargo, es que el caudal electoral de la Democracia Cristiana es mayor en la elección legislativa a nivel nacional, así como en las elecciones municipales, lo que demostró un voto cruzado que denota una fortaleza mayor del partido sobre el líder, en las elecciones del 2003”.

Dentro de las cuestiones especiales que persisten en la forma en que se articulan las estrategias políticas que finalmente desembocan en la elección o no de un candidato un desfase importante que se puede vislumbrar es entre lo que se podría llamar fortaleza organizativa de los partidos políticos y el desempeño electoral de estos, especialmente si se considera el paradójico hecho que la ley electoral permite que partidos que no tienen un despliegue territorial nacional, postulen candidatos en todos los ámbitos y municipios del país. En ese sentido se presupondría que, pese a que la ley permite este desfase entre la capacidad de postulación y la organización partidaria,

en la practica la victoria electoral debería ocurrir donde los partidos tienen organización y afiliación.

De acuerdo con Petra Bendel, citada por ASIES<sup>12</sup>, pueden distinguirse dos tipos de variables explicativas del grado de desarrollo alcanzado por un sistema partidario: la de índole político institucional y de procedimiento, y la de tipo socioeconómico y sociocultural.

Dentro de las Variables de índole político institucional y de procedimiento tenemos las siguientes:

- El tipo de régimen: El grado de institucionalización de un sistema de partidos está estrechamente vinculado con el tipo de régimen, autoritario o democrático, en el que aquel surge y se desenvuelve. A su vez, cabe distinguir entre los subtipos de regímenes autoritarios y entre el tipo de democracia, en transición o consolidada, en que aquellos se desempeñan. En definitiva, la cuestión básica a determinar es el grado de competencia por el poder que realmente se pueda desarrollar.
- La forma de gobierno: La naturaleza de la forma de gobierno, ya sea presidencial o parlamentaria, con sus variantes de fuerte presidencialismo o de semiparlamentarismo, también influye en un sistema partidario. La experiencia demuestra que el presidencialismo, por naturaleza, tiende a atrofiar la

---

<sup>12</sup> ASIES, Documento base para el XVI seminario permanente sobre el rol de los partidos políticos, pág. 8.

institucionalización de un sistema partidario, pues el poder de aquel será mayor cuanto más débil sea éste, y viceversa.

- La identificación partidaria: El factor de la identificación partidaria del electorado tiene una influencia destacada en un sistema de partidos. Así, cuanto menos arraigados están los partidos, mayor es la volatilidad de los electores. O sea, la escasa identificación partidaria, que se manifiesta con volatilidades del voto relativamente altas, es indicio de un sistema poco institucionalizado.
- La capacidad organizativa: Los partidos políticos organizados a nivel nacional tienen una clara ventaja frente a aquellos con escasa presencia en el territorio nacional. La capacidad organizativa es pues un factor que facilita que un partido conquiste su lugar dentro de un sistema partidario.
- La capacidad programática y propositiva: Este es uno de los factores cualitativos de mayor importancia a la hora de medir el grado de institucionalización de un sistema partidario, pues indicará si los partidos compiten realmente para asumir el liderazgo y la conducción de una sociedad a partir de proyectos políticos y propuestas programáticas que interpreten y asuman las expectativas de la mayoría, o si por el contrario buscan únicamente un acomodo dentro del sistema, o peor aun, oponerse a otros sin ofrecer una alternativa.

Y las variables socioeconómicas y socioculturales que por no ser motivo de la presente investigación no se aborda aquí, sin embargo, baste tener presente que paralelamente a la democratización iniciada a mediados de la década de los 80, América Latina ha estado confrontando cambios profundos en lo económico, político e ideológico, que sin duda alguna han afectado la concepción y el rol tradicional de los partidos políticos. En el caso específico de Guatemala, el propio conflicto interno y la manera como el mismo se desactivó, no contribuyó a la institucionalización del sistema de partidos. Adicionalmente, no se han hecho esfuerzos de difusión de valores democráticos para que los ciudadanos en general, en forma individual u organizada, comprendan a cabalidad el proceso político de toma de decisiones y traten de influir en él por la vía democrática. La débil cultura democrática en la población guatemalteca también ha influido en que ésta opte, de diversas maneras, por liderazgos autoritarios.

#### **2.4- Cultura participativa ciudadana**

La legitimidad de un sistema democrático y por ende de un sistema de partidos políticos en su conjunto, o de sus partes en forma individual, se fundamenta en el apoyo social que obtenga de los ciudadanos que conforman una sociedad determinada. La esencia misma de los partidos como entes de intermediación social requiere que cuenten con una mínima legitimidad ante la población a la que pretenden representar. A este respecto indica el Documento Base para el XVI Seminario Permanente Sobre el Rol de los Partidos Políticos del Departamento de Investigaciones

Sociopolíticas de ASIES<sup>13</sup>, la legitimidad no debe ser confundida con la legalidad, la cual significa que los representantes fueron electos de conformidad con las normas establecidas. Agrega el informe que la legitimidad tiene un sentido mucho más amplio. Como lo señala el politólogo español Juan Linz (CAPEL, 1989), “la legitimidad es la creencia de la población en que a pesar de los defectos y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que puedan ser establecidas. En una democracia estable el grado de apoyo social (es decir la legitimidad) hacia el régimen democrático o sus instituciones puede variar, pero no se llega a cuestionar los mecanismos básicos del sistema. En el caso de un sistema democrático, la población está convencida de que las alternativas de cambio deben buscarse dentro de los canales y procesos legales existentes y que es el proceso electoral el único medio válido (bajo circunstancias normales) a través del cual puede sustituirse a unas autoridades electas por otras”.

En síntesis, el principal sustento de un régimen democrático es que los ciudadanos crean en la democracia como el sistema más adecuado, válido y que mejor se acopla a los intereses de la nación. Sin embargo el creer en la democracia como un término genérico no es suficiente; es fundamental también que los ciudadanos crean en que las instituciones de la democracia, en particular los partidos políticos como institución, son necesarios y que cumplen un rol importante en el funcionamiento de la democracia.

---

<sup>13</sup> Azpuru de Cuestas, Dinora, Marco Antonio Barahona, Carlos Escobar Armas y Carmen Ortíz, **Ob. Cit.**, pág. 13.

Debe enfatizarse la importancia de que los ciudadanos crean en las instituciones, en este caso en los partidos políticos, aunque muestren menos apoyo social hacia las personas (los políticos) que los conforman.

Es evidente que la legitimidad de los partidos políticos, así como de los gobernantes y líderes políticos de todo nivel (presidente, diputados y alcaldes) es un proceso que puede ir en aumento o decrecer. En sociedades con poca experiencia democrática, tal como Guatemala, la legitimidad debe con frecuencia construirse en el tiempo, lo cual no es cosa fácil si se tiene en cuenta que un alto porcentaje de ciudadanos sólo tienen como referencia los gobiernos autoritarios del pasado y no valoran la democracia en la medida deseable. Esta construcción de la legitimidad de la democracia y de las instituciones democráticas requiere, por tanto, que la actuación de los representantes democráticos electos libremente sea consecuente y adecuada. Caso contrario, las fallas y debilidades que denoten los actores políticos incide directamente en que la legitimidad democrática se dificulte o que se destruya la legitimidad que ha logrado construirse.

Medir la legitimidad de un sistema democrático, de sus instituciones o de las autoridades electas no resulta fácil; existen sin embargo, algunos medios para hacerlo. Entre éstos destacan dos: por un lado, la medición del comportamiento electoral de la población y, por otro, los estudios de opinión pública.

En el primer caso, en países como Guatemala en donde no es obligatoria la emisión del sufragio en las elecciones, los niveles de abstención electoral pueden ser un síntoma de la mucha o poca legitimidad con que cuente el sistema democrático. En el segundo caso, los estudios de opinión pública no coyunturales, pueden ayudar a medir el apoyo social hacia la democracia y sus instituciones.

En este último caso debe tenerse en cuenta que no se trata de encuestas electorales realizadas pocos meses o semanas antes de las elecciones, ya que éstas únicamente miden el apoyo hacia uno u otro candidato o partido político. Se trata más bien de estudios acerca de la cultura política de la población, fundamentados en la teoría política y realizada en varios países a través de los años.

Por otro lado, y dentro de la confianza ciudadana, en los partidos políticos la medición de la confianza institucional ha sido considerada con frecuencia por los estudiosos de la ciencia política en el mundo como una medición de la legitimidad de las instituciones.

## CAPÍTULO III

### 3- Fuentes de financiamiento de los partidos políticos

#### 3.1- Financiamiento público directo

En la actualidad, el Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, contempla el financiamiento público directo para los partidos políticos en los siguientes términos:

“Artículo 20. Derechos de los partidos. Los partidos políticos, gozan de los derechos siguientes:

f) Gozar del financiamiento estatal, a razón de dos quetzales por voto legalmente emitido a su favor, siempre que el partido haya obtenido no menos del cuatro por ciento del total de sufragios válidos depositados en las elecciones generales. El cálculo se hará con base en el escrutinio realizado en la primera elección para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República. El pago del financiamiento se efectuará dentro del período presidencial correspondiente, en cuatro cuotas anuales y durante el mes de julio de los primeros cuatro años. En el caso de coalición de partidos políticos, el financiamiento obtenido se distribuirá en partes iguales entre los coaligados...”.

Como se puede apreciar, el párrafo legal citado contiene en sí mismo dos puntos relativos al financiamiento público directo. En primer lugar, estipula el requisito esencial para ser acreedor a este tipo de financiamiento, obtener no menos del cuatro por ciento del total de sufragios válidos. En segundo lugar, el texto citado contiene el monto del financiamiento público directo para los partidos políticos, a razón de dos quetzales – unos USD 0.26 - por voto legalmente emitido a su favor.

En consecuencia, el financiamiento estatal depende proporcionalmente de los niveles de participación/abstención electoral, elemento que se ve directamente impactado por los altos índices de oscilación que se dan en esta materia. A la vez, en la práctica, ha demostrado ser insuficiente, ya que ni sumado el financiamiento total más alto de las últimas cuatro elecciones -el resultado de la suma ascendería a Q.3.962,256.00 – el mismo alcanza para cubrir los costos de la campaña electoral de un solo partido político. El fenómeno es más complejo cuando se toma nota de que esa suma debe dividirse entre múltiples partidos, dado el carácter multipartidista del sistema guatemalteco; en un análisis para la elección de 1999, cuando se toma el total del financiamiento y se le divide entre los tres partidos que obtuvieron más votos y luego se le vuelve a dividir entre las cuatro cuotas anuales correspondientes, a groso modo, tenemos que el financiamiento público directo para un partido político es aproximadamente de doscientos cincuenta mil quetzales –unos USD 31,250, pagaderos *a posteriori* y en cuatro cuotas cronológicamente organizadas.

Otro tema que debe mencionarse con relación al financiamiento público directo, es el destino de estos fondos, lo cual, en rigor, no está contenido en la ley de la materia. Si bien se mencionó en el párrafo anterior un cálculo estimado de financiamiento estatal de cara a las elecciones, en ninguna parte del marco legal vigente se estipula expresamente que este dinero pueda ser empleado en campañas electorales; sin embargo, tampoco se menciona expresamente que pueda ser utilizado para funcionamiento ordinario de los partidos políticos. Ahora bien, si consideramos que este financiamiento se entrega en cuatro cuotas anuales durante el mes de julio, que para recibir la cuota respectiva es imprescindible haber rendido cuentas sobre la anterior, y que la propaganda electoral comienza con la convocatoria a las elecciones “...no menor a ciento veinte días a la fecha de su realización”; se puede inferir que el espíritu del financiamiento estatal está orientado al funcionamiento ordinario de los partidos políticos.

Según Edelberto Torres-Rivas y Carla Aguilar, citados por Manfredo Marroquín<sup>14</sup>, “...este aporte fue pensado para cubrir el déficit de aportes hacia los partidos en épocas ordinarias y permitirles mantener estructuras mínimas y presencia durante las mismas”. Ahora bien, los criterios que se han utilizado para el control de estos gastos “...apuntan a que deben cubrirse aquellos relacionados con: los gastos de administración ordinaria, que incluyen arrendamientos, gastos de oficina y salarios de empleados administrativos y los extraordinarios relacionados con propaganda y

---

<sup>14</sup> Marroquín, **Ob. Cit.** pág. 4

publicidad”, lo que nos permite sospechar que en la práctica el más alto porcentaje del dinero estatal es utilizado para el funcionamiento ordinario de los partidos políticos.

### **3.2- Financiamiento público indirecto**

La Ley Electoral y de Partidos Políticos, en el Artículo 20, literal e), menciona lo relativo al financiamiento público indirecto en los siguientes términos: cada partido político gozará del derecho a “usar franquicia postal y telegráfica en su función fiscalizadora del proceso electoral”. En su Artículo 221, la ley estipula, también con relación al financiamiento público indirecto que: “todo partido o coalición de partidos políticos, legalmente inscritos para un proceso electoral, tendrán derecho a treinta minutos semanales en la radio y televisión del Estado, para dar a conocer sus programas políticos”.

En este caso, el financiamiento público indirecto enfrenta problemas, en razón de la ineficiencia de los servicios públicos del país, lo que obliga a los partidos a pagar un servicio privado, sobre todo en lo referente al correo; hay que tomar en cuenta además los escasos medios de comunicación del Estado y su nivel de cobertura. A lo que debemos agregar que, a diferencia del financiamiento público directo, el indirecto no está pensado para actividades ordinarias de funcionamiento partidista, sino únicamente para épocas electorales. Esta insuficiencia del marco legal genera

consecuencias negativas, pues socava las bases de una competencia transparente, equitativa y justa para los que participan.

Respecto de los riesgos que tienen los partidos de aceptar el financiamiento del Estado (público), se señala que estos pueden caminar hacia la estatización, burocratización y cosificación, entendida esta última como la dependencia económica y pérdida de contacto o vínculo con la sociedad. Es decir, debilitamiento de su libertad y adaptación al *status quo*.

Así también, el aporte excesivo en masa monetaria del Estado puede orillar a la dirección de los partidos políticos a alejarse de las bases partidarias y dejar de preocuparse por acrecentar el volumen de su membresía.

### **3.3- Financiamiento privado**

Los partidos políticos son los instrumentos o pilares básicos de una democracia, independientemente por las crisis que puedan atravesar. En Centroamérica la mayoría de partidos políticos, son producto de las mismas situaciones histórico políticas, económicas y sociales de la región, que se caracterizan por no alcanzar todavía los niveles óptimos de desarrollo.

Para García<sup>15</sup>, “Uno de los temas más polémicos es el del financiamiento, indicando que el financiamiento lo hay público, privado y mixto; todos los tipos de financiamientos tienen sus ventajas y desventajas, pero el más riesgoso es el privado, que sin embargo es el menos regulado -en general- por la leyes”.

Además nos establece el autor referido que: “En la región son pocos los partidos que concentran la mayor cantidad de recursos, lo que les permite hegemonizar el sistema políticos de sus respectivos países”.

El Estado procura velar por la equidad en los partidos durante los procesos electorales, pero los financiamientos privados inclinan la balanza hacia uno de los extremos en forma determinante; este tema de la equidad en las luchas electorales hay que normarlo o regularlo más.

La afiliación y los votos obtenidos en una elección, es uno de los criterios básicos para corresponder al pago de la deuda política.

En Centroamérica, señala García, no están homogenizadas las barreras electorales para mantener una personería jurídica o tener derecho a la deuda política; sólo en Costa Rica es más fácil que en Guatemala constituir nuevos partidos políticos. Por el contrario, en los otros países es más difícil alcanzar ese objetivo.

---

<sup>15</sup> García, Francisco, ¿Cómo se financian los partidos políticos en Centroamérica?, pág. 3.

Estado y partidos políticos deben buscar en forma conjunta el equilibrio entre el financiamiento público y privado. Los costos de publicidad en los medios ha provocado cierto involuntario favorecimiento a los partidos grandes, en detrimento de los partidos pequeños. La transparencia y auditorías sociales por parte de la sociedad, serían sanos mecanismos en materia de financiamiento de los partidos políticos. El Estado está en la obligación de apoyar la institucionalización de los partidos políticos, para favorecer la consolidación de la democracia.

El financiamiento privado, en ninguna de sus modalidades conocidas, no se encuentra regulado en la Ley Electoral y de Partidos Políticos. La Ley solamente se limita a consignar lo siguiente:

“Artículo 22. Obligaciones de los partidos. Los partidos políticos tienen las obligaciones siguientes:

d)...captación de recursos...

Sin que la ley estipule los medios para el efecto.

Por su lado el Artículo 65, relativo a los estatutos de los partidos establece:

“Artículo 65. Estatutos. Los estatutos del partido deben contener por lo menos:

f) Forma de fijación de cuotas y demás contribuciones a favor del partido; ...

No obstante lo cual, aunque las cuotas pueden llegar a tener carácter de obligatoriedad para los afiliados, en la práctica éstos no cotizan ordinariamente y los fondos que puede agenciarse un partido por este medio suelen ser escasos.

En ese marco, el financiamiento privado opera en un escenario discrecional, en el cual los partidos políticos tienen total libertad en la búsqueda de los fondos necesarios, sobre todo en cuanto a campañas electorales se refiere. Esto provoca desconocimiento de las fuentes de los fondos que sustentan, principalmente, las campañas electorales. Estos vacíos legales generan condiciones para que se manifiesten los poderes fácticos, dando lugar a lo que se podría llamar una forma de corrupción originaria; pues los partidos políticos al llegar al poder se ven obligados a gobernar con base en los intereses de sus patrocinadores.

En cuanto a los riesgos del financiamiento privado, puede mencionarse la excesiva influencia de determinados individuos o grupos (legales o ilegales) sobre las agrupaciones partidarias. Escenario real, el cual se debe a la débil cotización de sus militantes.

No obstante lo anterior, en la mayoría de los países de América Latina ha predominado el sistema mixto. Recursos que varían según sea la fuente de financiamiento, el público, de acuerdo con el crecimiento económico, y otras variables macroeconómicas; en tanto la privada, de acuerdo al grupo o clase social a que

represente el partido político; así como el papel tan determinante que han venido teniendo los medios de comunicación en las victorias electorales, el cual supone un costo muy elevado para los partidos participantes, sobre todo para los que afirman representar a los sectores sociales de menos recursos.

### **3.4- Efectos de los regímenes de financiamiento**

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

Este fenómeno, asociado al aumento significativo que han sufrido los costos de la actividad política, genera amenazas al sistema, pues el acceso al poder público parte de una carrera por conseguir fondos para las campañas electorales. En este escenario, los poderes fácticos o paralelos, así como la corrupción, encuentran condiciones de actuación idóneas.

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

comunicación masiva. Ejemplo de esto fue el ocurrido posteriormente al proceso electoral de 1995, en el cual los partidos Frente Republicano Guatemalteco –FRG- y el Partido de Avanzada Nacional –PAN- se lanzaron acusaciones mutuas sobre la utilización de fondos provenientes de fuentes ilícitas durante la última campaña electoral. El PAN acusó al FRG de haber recibido dinero de Alfredo Moreno, jefe de una mafia que controlaba el tráfico ilegal en aduanas; el FRG, por su parte acusó al partido oficial de haber recibido aportes de personas vinculadas al narcotráfico. El Presidente de la República, Álvaro Arzú solicitó en esa ocasión al Ministerio Público que iniciara una profunda investigación de los libros contables de todos los partidos políticos, para conocer el origen de los aportes recibidos en la pasada campaña electoral, así como para saber en qué se gastaron esos recursos y si los beneficiados pagaron sus impuestos. Sin embargo, todo quedó en el debate mediático.

Otro escándalo conocido fue en el gobierno del expresidente, Alfonso Portillo, quien se presume llegó a la presidencia financiado por el banquero Francisco Alvarado, personaje que llegó a tener tal influencia en los dos primeros años de gobierno, al punto de colocar a sus hijos en puestos claves de la presidencia y nombrar a ministros afines a sus intereses en las carteras de finanzas y agricultura entre otros. Debido a la fuerte presión pública y dados los abusos conocidos de parte del financista, el presidente se vio obligado a romper su relación política y personal con esta figura.

### 3.5- Cuantificación del financiamiento

Como quedó constatado, el marco legal vigente no contiene prácticamente nada relativo al financiamiento privado, menos sobre su cuantificación, fiscalización y publicidad. Contrario a ello, contempla como obligación de los partidos la captación de recursos y califica la propaganda electoral como "...libre, sin más limitaciones que la de los actos que ofendan la moral o afecten el derecho de propiedad o el orden público". A criterio de Edelberto Torres-Rivas, nos dice Manfredo Marroquín<sup>16</sup>, "...no existen limitaciones de inversión, tiempo o calidad. La competencia publicitaria es absolutamente libre. Diríamos, excesivamente anárquica."

En ese sentido, es limitada la información que se conoce respecto a las cantidades gastadas por los partidos en su funcionamiento ordinario y/o en época electoral. Desde el momento que el marco legal no obliga a los partidos a rendir cuentas sobre sus gastos provenientes del financiamiento privado, eso hace difícil conocer los montos y rubros de la inversión realizada por los mismos. Esto no quiere decir que sea imposible conocer lo que interesa, sino que los datos que se tienen están enmarcados en un escenario que los hace imprecisos y poco confiables.

Podríamos decir, por ejemplo, que las campañas electorales de los partidos políticos para el proceso de 1995 oscilaron entre los trece millones de quetzales (cantidad invertida por el Frente Republicano Guatemalteco –FRG-, segunda fuerza

---

<sup>16</sup> Marroquín, **Ob. Cit.**, pág. 6.

política de aquel entonces) y dos millones (cantidad invertida por el Frente Democrático Nueva Guatemala –FDNG- cuarta fuerza política de aquel entonces). Considerando que los expertos opinaron que “...durante esas elecciones la campaña más onerosa fue la del partido en gobierno, el PAN, y que la campaña del FRG costó aproximadamente la cuarta parte de ésta”, o sea, un aproximado de cincuenta y dos millones de quetzales, con lo que podemos indicar que los cuatro partidos mejor posicionados electoralmente para 1995, gastaron un promedio aproximado de 27 millones de quetzales –unos USD 3.3 millones-. Tomando en cuenta el alza de los costos de campaña y los factores macroeconómicos que afectaron al país, se puede inferir que para las elecciones de 1999 los partidos políticos necesitaron un soporte aproximado de 35 millones de quetzales para realizar una campaña electoral competitiva.

### **3.6- Necesidad de reformar el marco jurídico electoral para transparentar el financiamiento privado**

El golpe de Estado del 23 de marzo de 1982 tuvo su motivación, entre otras cosas, en el fraude electoral que se suponía cometido en las recién efectuadas elecciones del 7 de marzo del mismo año, por lo que al ser suspendido el orden constitucional éstas fueron anuladas y se instauró una Junta Militar de Gobierno que posteriormente emitió el llamado Estatuto Fundamental de Gobierno, instrumento que

le permitiría ejercer normativamente el poder, el cual se encontraba contenido en el Decreto Ley 24-82.

Así pues, con el golpe de Estado de 1982 se buscaba iniciar el proceso de reforma del Estado guatemalteco que, durante ese período, quedó estipulado en el Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo (PNSD), mientras los derechos constitucionales continuaban suspendidos. De hecho, el Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo claramente establecía la creación de mecanismos e instituciones para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente que sentara las bases para el retorno al orden constitucional y el inicio de un nuevo sistema electoral que garantizara, como mínimo, elecciones libres y transparentes. El énfasis y el reto lo constituía el lograr elecciones creíbles, dada la larga historia de procesos electorales fraudulentos.

Para ello se procedió, en primera instancia a la creación de leyes que habrían de darle soporte al nuevo sistema político y electoral:

- a) Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral, Decreto-Ley 30-83;
- b) Ley del Registro de Ciudadanos, Decreto-Ley 31-83;
- c) Ley de Organizaciones Políticas Decreto-Ley 32-83;
- d) Ley de Empadronamiento Decreto-Ley 138-83; y,

e) Ley del Registro General de Población Decreto-Ley 33-83, que contenía lo relativo a un nuevo documento de identificación que sustituiría, tanto a la cédula de ciudadanía, como a la cédula de vecindad, que además incluía a los extranjeros residentes legalmente en el país. Sin embargo, ésta tuvo que ser derogada debido a la situación política prevaleciente, pues no existía institución alguna que gozara de credibilidad y confianza para ponerla en marcha y se expresó un rechazo generalizado a la propuesta inicial de que fuera el Ejército quien tuviera a su cargo esa función. Esto dio como resultado que se pusiera en marcha la Ley de Empadronamiento, apoyada en la siempre objetada cédula de vecindad, que ya traía sus propios vicios e inercias.

Estas leyes representaban innovaciones importantes y un avance en la construcción de la credibilidad, principalmente por la creación de la nueva autoridad electoral, el Tribunal Supremo Electoral. Este último se presentaba como una garantía de imparcialidad y gozaría de total independencia y autonomía frente a los poderes del Gobierno —características de las que carecía el tradicional Consejo Electoral de la época de las dictaduras militares, conformado por un representante del órgano Ejecutivo y otro del Legislativo. Además, se pretendía, en lo relativo a las organizaciones políticas, que éstas pudieran estar mejor estructuradas y se buscó garantizar su conformación con mayor libertad.

El Tribunal Supremo Electoral plenamente integrado, de acuerdo a la nueva legislación, se constituyó en la autoridad encargada de realizar las primeras elecciones en el año de 1984 para la integración de la Asamblea Nacional Constituyente. Posteriormente esta Asamblea promulgó la Constitución Política de la República de Guatemala en 1985 —la que en lo relativo a la estructura y organización del Estado, regula lo referente al régimen político electoral, en que se establece la función del Estado de garantizar la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas, el ejercicio del sufragio, los derechos políticos de los ciudadanos, la autoridad y órganos electorales, así como el proceso electoral.

La Constitución Política remite a la ley constitucional de la materia que se implementó mediante la emisión del decreto 1-85, Ley Electoral y de Partidos Políticos, que deroga toda disposición anterior que contravenga ese cuerpo legal en materia electoral -los Decretos ley antes mencionados-. Tanto la Constitución Política de Guatemala y la Ley Electoral y de Partidos Políticos, entraron en vigencia el 14 de enero de 1986. A partir de esta fecha se marca una nueva etapa para Guatemala, pues se pone en marcha el proceso que dará fin a la larga lista de gobernantes militares y se reestablece el derecho constitucional, emanado por una Asamblea Constituyente democráticamente electa.

La transición iniciada desde arriba se hizo palpable con la convocatoria a elecciones generales bajo el nuevo marco legal, que permitiría, por primera vez en muchos años, la elección libre de presidente, vicepresidente, diputados, alcaldes y

corporaciones municipales. Sin embargo, el reto era aún enorme: la lucha armada continuaba y con ella todas las acciones aberrantes que, en muchos casos se etiquetaban como actos de legítima defensa del Estado -violaciones a los derechos humanos, secuestros, desaparecidos, reclutamiento forzoso, etc.- por lo que las condiciones para la realización del proceso electoral eran muy limitadas y contradictorias; por un lado, había un clima de tensión, que se reflejó en una gran falta de participación de los ciudadanos, lo cual amenazaba el éxito del proceso electoral mismo.

Sin embargo, por otro lado, también se mostraba gran algarabía y un clima de esperanza para aquellos que, después de mucho tiempo, lograron emitir un voto libre y secreto.

En 1985, se logró la transición hacia un gobierno civil con el triunfo de Vinicio Cerezo y la Democracia Cristiana Guatemalteca. A partir de entonces empezaron otros procesos y luchas políticas para ponerle fin al conflicto armado, que se extendieron una década. Debido a una amplia conjunción de factores, entre ellos una decidida estrategia del ejército por desarmar a la guerrilla, y un cambio en la coyuntura internacional —el fin de la Guerra Fría— que entre otras cosas facilitó la voluntad de la izquierda para negociar, finalmente, en diciembre de 1996, se logró la firma de los Acuerdos de Paz entre el gobierno y la guerrilla, que pusieron fin a más de treinta años de lucha armada.

Dentro de uno de los acuerdos -Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral- se estipula el compromiso para el Tribunal Supremo Electoral de conformar y presidir una Comisión de reforma electoral, para proponer reformas que contribuyan al fortalecimiento institucional, tanto de la autoridad electoral como de los partidos políticos; que garanticen procesos electorales eficientes y promuevan la participación ciudadana amplia, con el objetivo final de consolidar la democracia.

De cara a la realización de las elecciones municipales de 1988, el Tribunal Supremo Electoral, en cumplimiento del mandato establecido por el Artículo 258 (reformado por el Decreto 74-87) de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, mediante el Acuerdo Número 191-87 aprobó el Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el cual contiene, por mandato de la ley, únicamente disposiciones específicas relativas a la regulación de los procesos electorales.

Una de las motivaciones para la promulgación de la Ley Electoral de 1985 fue la de crear una estructura jurídico-política que garantizara un régimen de legalidad constitucional, de donde derivara un sistema de organizaciones políticas encaminadas a ser efectivas en la práctica de la democracia. Sin embargo, el actual sistema político electoral se limita a garantizar el proceso de reemplazo de las estructuras de autoridad, dentro de la coyuntura de lo electoral; pero no aborda ni enfrenta el reto de la construcción de la democracia por intermedio de los partidos políticos, dentro de un proceso mucho más amplio que la simple ritualidad electoral de cada cuatro años. Esto, obligadamente conlleva a enfrentar ahora los retos del cambio estructural.

Creemos que la construcción de un régimen democrático se fundamenta en primera instancia en un sistema electoral confiable, ágil y transparente, que permita la consolidación de ciertos aspectos institucionales y formales básicos. El sistema electoral en un país democrático tiene que propiciar la legitimación de la democracia misma, la alternabilidad en la delegación del poder local y nacional.

Asimismo creemos que se hace necesaria la regulación de algunos temas que contribuirían a fortalecer y mejorar el funcionamiento de los partidos políticos guatemaltecos. Tales como:

- f) Establecer las funciones de los partidos políticos y revisar lo estipulado en la ley en cuanto a sus obligaciones;
- g) Revisar los requisitos para la organización formal de los partidos políticos;
- h) Adoptar las medidas necesarias tendentes a lograr su democratización interna;
- i) Regular de manera más clara y detallada todo lo concerniente al financiamiento de los partidos;
- j) Revisar las sanciones por infracción a las normas; Así como,

k) Ampliación de las funciones y atribuciones del Tribunal Supremo Electoral.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos vigente muestra un vacío legal al no señalar las funciones del partido político, por lo que al establecerlas, creemos que deben darse, sobre todo en lo que respecta a su función de intermediación entre el pueblo y el Estado.

Por otro lado, se ha considerado necesaria una revisión de las obligaciones de los partidos políticos, con el fin de combatir su extrema volatilidad, muestra de su poca consistencia, inestabilidad y el alto índice de tráfugas entre sus miembros. La revisión de las mismas debería descansar en la concepción teórica de que para que exista un partido político debe reunir tres elementos fundamentales: ideología política, plan de gobierno y organización permanente establecida a escala nacional.

Con base en lo anterior, se sugiere adicionar la función formativa democrática no sólo a los afiliados sino a la ciudadanía en general para contribuir de manera institucional y no meramente partidaria a la cultura democrática; y la de presentar su plataforma política y programa de gobierno, para insistir en su papel de intermediación.

Estimamos que un partido político debe cumplir con los requisitos mínimos de organización establecidos por las leyes para su vigencia jurídica. Más allá de la organización formal es importante la continuidad y complejidad de un partido-organización que sobreviva a sus dirigentes. La estructura organizacional de toda

agrupación política democrática debe caracterizarse por tener representatividad desde el nivel local hasta el nacional. La estructura de un partido político debe ser entendida como la cantidad y calidades de sus miembros seguidores de determinado ideario político.

En este sentido, los relativamente bajos requerimientos para la conformación de un partido, han incidido en un multipartidismo que ha caracterizado el proceso político guatemalteco.

En Guatemala, los partidos en general carecen de una organización completa y de una estructura sólida. La mayor parte de ellos son de reciente creación; cumplen con los requisitos legales mínimos para conformarse en un partido político, pero no tienen representatividad en muchas áreas rurales. Es por ello que creemos conveniente que se modifique aumentando el número de afiliados necesarios para su formación y los requisitos de organización partidaria, esta formalidad evitaría un multipartidismo extremo y lograría un sistema más representativo y democrático y, por consiguiente, más sólido.

Además de la modificación a este requisito y dado que los partidos acogen en su seno un número significativo de ciudadanos cuyos intereses políticos representan, consideramos la conveniencia de establecer la obligatoriedad de que los mismos cuenten con un ideario o declaración de principios que oriente sus acciones. Ello crearía un pluralismo real en el país, que represente la concurrencia de opiniones y

acciones de diversa orientación ideológica en la marcha del Estado. Aparte del interés personal en la política, la pertenencia a un partido debiera ser decidida por un ciudadano con base a criterios de tipo ideológico.

En Guatemala, la aglutinación de grupos sociales o de personas alrededor de los distintos partidos existentes parece responder más a intereses personales que a creencias ideológicas comunes. Es así explicable el frecuente tránsito de políticos de uno a otro partido y algunas alianzas políticas coyunturales inconsecuentes desde el punto de vista ideológico. Dada la baja consistencia ideológica de la mayoría de partidos políticos y su actuación frente a la realidad nacional, ya sea en el gobierno como en la oposición, puede interpretarse que la mayoría son partidos orientados hacia y por el poder, y no por políticas de servicio público.

Por otro lado, diremos que en los partidos políticos hay una fuerte tendencia al caudillismo, entendido éste como el liderazgo de un caudillo o líder alrededor del cual gira toda la existencia de una agrupación. La historia de la formación de los partidos muestra que la mayoría de estos surgen alrededor de una persona influyente sin ninguna relación o responsabilidad ideológica. El nepotismo y el autoritarismo también son característicos de los partidos, lo que lleva a que frecuentemente no exista democracia interna y por consiguiente no se produce un historial político de los dirigentes dentro de la organización.

Esta falta de democracia interna y de una organización de plena representación de las bases incide en la selección de los líderes y de los candidatos a puestos de elección pública, los que con frecuencia son elegidos por los partidos en base a consideraciones de compadrazgo y no por capacidad, carisma político o pertenencia histórica a las organizaciones políticas.

Para poner fin a estas debilidades, estimamos varias soluciones, entre ellas destacan:

- a) Que las autoridades tanto partidarias como los candidatos a puestos de elección popular, sean electos mediante elecciones primarias al interior del partido.
- b) Garantizar que los afiliados tengan conocimiento de las convocatorias a asambleas municipales, departamentales y nacional, incluyendo en las mismas, lugar, fecha, hora y objetivo de la asamblea.
- c) Establecer la representación proporcional de minorías tanto en la elección de cargos internos de los partidos como en la postulación a cargos de elección popular.
- d) Prohibir que se ejerza más de un cargo dentro del partido, asimismo establecer incompatibilidad de cargos partidarios con un cargo de elección

popular, restringiendo de esa manera la concentración de poder de los cuadros dirigenciales.

- e) Prohibir la reelección por más de dos períodos consecutivos del Secretario General y del Secretario General Adjunto.

El Decreto 10-04, aprobado en mayo de 2004, contiene 152 reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, algunas de ellas son de carácter técnico-legal, algunas otras son sólo de forma y escasamente se presentan cambios de fondo, es decir, que promuevan cambios reales en el funcionamiento del sistema electoral y de partidos políticos.

Llama la atención la cantidad de errores e incongruencias que presenta dicho documento, lo cual dio origen a un nuevo proceso denominado de reformas de armonización, aún en marcha. Este proceso tiene el objetivo de corregir el decreto vigente. Aunque se señaló a su tiempo y se conocían las graves deficiencias conceptuales, técnicas y legales que arrastraba el documento, los diputados acordaron aprobarlo tal y como estaba, y retomarlo después de haber sido aprobado, pues era una salida más rápida que iniciar un nuevo proceso que habría retrasado la aprobación de las reformas, posiblemente, por varios años más. Lo que aquí interesa es que paralelamente a estos hechos, subyace la idea planteada en el marco teórico, que señala que en Guatemala pareciera que la ley tiene muy poca importancia, y cualquier urgencia se soluciona fácilmente con arreglos políticos.

La preocupación central, nos dice FLACSO, debería ser la de dilucidar los grandes temas que deberían incluir las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, de manera que se tenga claro que la lógica se invierte: se parte de una visión de conjunto, para que las propuestas puntuales respondan a los grandes temas de la reforma política. A continuación se señalan los temas que como mínimo deberían considerarse en una reforma política:

- a) Debería ser congruente con una visión global, analizada y consensuada sobre el tipo de sistema político que se busca. En el caso de partidos políticos, se debería tener claro qué sistema se quiere privilegiar, si un partidismo limitado o un multipartidismo amplio, siempre y cuando se favorezca un equilibrio entre la gobernabilidad y la representatividad. Tener una visión de hacia dónde se quiere llegar, permitirá eliminar muchas de las incongruencias actuales de la ley, que, por un lado, favorecen la supervivencia de los partidos grandes (con mayor número de afiliados y mayor número de votos), pero por otro favorecen la supervivencia de aquellos que logran la elección de un representante al congreso o incluso aquellos que no postulan ningún candidato. Éste será un primer paso para lograr reglas claras y congruentes, en contraposición con reglas enredadas, que favorecen mecanismos para lograr excepciones a la norma.
  
- b) Una apuesta por la democratización de la sociedad que elimine la sistemática exclusión política y disminuya la insatisfacción ciudadana en torno a la

democracia. Es decir dentro de la inclusión: Mecanismos institucionales de inclusión social que contemplen la mayor diversidad socioeconómica, sociocultural, étnica, de género, de edad, y cualquier otro criterio de inclusión de grupos vulnerables y grupos vulnerados. Dentro de la legitimidad: El proyecto en su componente principal contempla el tema de los imaginarios colectivos, de forma que lo que los ciudadanos perciben del sistema político es relevante para consolidar la democracia. Es decir, introducirse en el tema de la legitimidad política del sistema como tal.

- c) Una apuesta por el fortalecimiento institucional del sistema político, de manera que se avance en la estabilidad político partidista mediante el establecimiento real del estado de derecho. Una transparencia: que contempla el tema de la existencia de reglas claras y estables que eliminen en la medida de lo posible, la ambigüedad y los vacíos legales, que son los que realmente impiden el fortalecimiento institucional. Un buen gobierno: entendido como la capacidad institucional del sistema político en general, y de las instituciones estatales en particular, de generar procesos sociales y mejorar la eficiencia institucional que mejore la capacidad institucional de responder a las demandas y exigencias de la población. Una concordancia entre lo formal e informal. Un elemento fundamental del fortalecimiento institucional, es la capacidad del sistema de castigar los comportamientos oportunistas y de garantizar que la regla se cumple efectivamente. Esto implica, por supuesto, el reconocimiento que lo formal debe

hacer para reconocer la diversidad social, los valores y las expectativas que la población requiere.

## **CAPÍTULO IV**

### **4- Control del ejercicio publicitario**

#### **4.1- Acceso a los medios de comunicación**

De acuerdo a nuestro marco legal vigente, la propaganda electoral es libre, sin más limitaciones que la de los actos que ofendan la moral o afecten el derecho de propiedad o al orden público”, y la única limitación relativa al acceso a los medios de comunicación, es que éstos no podrán aplicar a las organizaciones políticas, tarifas distintas a las ordinarias de carácter comercial para efectos de propaganda electoral y publicaciones políticas. En consecuencia, profundizar en la aplicabilidad de la legislación sobre el acceso a los medios de comunicación no tiene mucho sentido, sencillamente porque la ley no contiene prácticamente nada al respecto.

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

Dentro de otro tema relacionado al punto que nos ocupa, diremos que del impacto que los grandes medios han tenido en las elecciones se puede deducir que han reemplazado a las estructuras partidarias como el canal principal por medio del cual se elige a un candidato, se le da a conocer y, eventualmente, se le hace presidencialmente elegible. El problema de creciente importancia de los medios frente a la pérdida de presencia de las estructuras partidistas es que aquéllos se han convertido en los principales intérpretes del fenómeno electoral.

Asimismo, la influencia que tienen los noticieros de televisión en las personas, demuestran que los temas citados por éstos fueron los abordados por los medios noticiosos. Es decir, que los parámetros para evaluar la realidad económica, política, social y cultural de una nación están determinados en gran medida por la industria mediática.

Los medios son importantes para la información del acontecer diario, tanto nacional como internacional, y en las decisiones juegan un papel importante porque son los únicos ojos para ver ciertos eventos, si un medio ataca a un candidato, ese candidato potencializa sus posibilidades de no ganar. Es decir, la mala información perjudica al candidato –lo que hemos dado en llamar en Guatemala, propaganda negra-.

Otro ejemplo de la trascendencia que han adquirido los medios de comunicación social, y en particular del medio televisivo, es el siguiente:

La presencia mediática es muy importante. El candidato se mete a la casa de la gente por la pantalla de la televisión y logra una falsa familiaridad con sus habitantes, le habla en el comedor de su casa como si estuviera cenando con él.

Ante esa realidad, los partidos han tenido que incrementar sustancialmente sus presupuestos en la medida en que las campañas se han ido transformando cada vez más en campañas televisadas.

#### **4.2- Divulgación, publicidad y rendición de cuentas**

Con respecto a la divulgación realizada por los partidos políticos guatemaltecos durante las últimas elecciones generales en el año 2003, nos indica García<sup>17</sup> que los partidos políticos de tendencia de izquierda como la Alianza Nueva Nación -ANN- y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG-, contaron con recursos económicos modestos para invertir en publicidad. Mientras que los partidos que representaron a la clase media y alta, así como a los empresarios medianos y grandes de tipo comercial, industrial, agrario y financiero, contaron con mejores recursos monetarios para invertir en éste rubro. Ello sin contabilizar lo que inyectaron en el voto clientelar y la movilización de sus estructuras a lo largo de la campaña y el día de las elecciones.

---

<sup>17</sup> García, Francisco, **Ob. Cit.**, pág. 6.

Este fue el escenario en el que la izquierda organizada en partidos políticos, de no haber obtenido la mínima representación en el Congreso de la República, hubieran desaparecido. La Ley Electoral que normó dicho proceso describe en su Art. 93. CANCELACIÓN DEL PARTIDO. Inciso b) Si en las elecciones generales no hubiese obtenido, por lo menos, un cuatro por ciento de los votos válidos... De acuerdo con la normativa, ANN es el único partido que cumplió los límites legales para no perder su personería jurídica, aunque lo hizo cumpliendo con dificultad esta normativa.

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

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

En el caso de los fondos públicos, está claramente identificada la autoridad encargada de auditar: el Tribunal Supremo Electoral a través de la figura del Auditor,

quien tiene dentro de sus funciones realizar auditorías ordinarias y extraordinarias de lo concerniente al financiamiento estatal de los partidos políticos. Los resultados de las auditorías no son de fácil acceso público. Esto último dificulta la realización de auditorías sociales eficaces o al menos el seguimiento a los informes financieros de los partidos. El financiamiento privado no es auditable.

#### **4.3- Aplicación efectiva de los regímenes de financiamiento político**

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

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

términos: cualquier órgano de un partido, podrá solicitar en cualquier momento, ante el Tribunal Supremo Electoral, que se inicie una investigación sobre los fondos recibidos, cuando tuviere dudas con relación al buen uso que se estuviere dando a éstos. Por último, para el caso en que comprobase algún manejo irregular de los fondos públicos provenientes del financiamiento estatal, el tribunal supremo electoral deberá hacer la denuncia al Tribunal competente. En ese caso, se aplicarían las leyes de probidad del Estado.

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

Esta ausencia de transparencia y los niveles de discrecionalidad mencionados, encuentran su punto más álgido cuando los ingresos que se tienen durante épocas electorales no solamente no son contabilizados sino, en la mayoría de los casos, la información no es socializada entre los mismos miembros de la dirigencia del partido o los afiliados.

Por su lado, la limitación legal a gastos de campaña electoral sencillamente no existe. Al permitirse total libertad en la captación de recursos financieros y al no existir procesos de fiscalización para los fondos privados, los gastos de campaña ilimitados vienen a distorsionar el funcionamiento democrático de los partidos, dado que la capacidad de triunfar esta asociada con la capacidad de recolección de dinero para la campaña electoral.

El documento base para el XVI Seminario Permanente Sobre el Rol de los Partidos Políticos del Departamento de Investigaciones Sociopolíticas de ASIES<sup>18</sup>, establece que el financiamiento debiera estar regulado, de tal forma que se oriente prioritariamente hacia las actividades de capacitación y formación ideológica de los afiliados y los simpatizantes del partido, hacia la contratación de personal especializado y técnico (inclusive no afiliado) que ayude al partido a cumplir con su función de análisis de la realidad, hacia el fortalecimiento de canales y redes de comunicación entre los dirigentes del partido y su base, e incluso, hacia la formación ciudadana de toda la población a través de los medios de comunicación.

---

<sup>18</sup> Azpuru de Cuestas, Dinora, Marco Antonio Barahona, Carlos Escobar Armas y Carmen Ortíz, **Ob. Cit.**, Pág. 12.

#### **4.4- Naturaleza, capacidad y funcionamiento de los órganos de control**

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

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

En consecuencia, la naturaleza de los órganos de control está dada por la poca delimitación entre las funciones administrativas y las jurisdiccionales de carácter electoral. En ese sentido, la interacción entre el Sistema de Justicia y los órganos puramente electorales es vital, tanto que el Tribunal Supremo Electoral tiene dentro de

sus funciones la de poner en conocimiento de los tribunales de justicia los hechos constitutivos de delito o falta de que tuviere conocimiento.

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



## CONCLUSIONES

- 1- Un sistema partidario institucionalizado es aquel en el que las organizaciones políticas ejercen efectivamente sus funciones de representación, como resultado de contar con una organización permanente, que se extiende tanto en el ámbito territorial como temporal, la cual se encuentra fundada en una visión de valores, principios y objetivos con la que se identifican sus correligionarios.
- 2- En Guatemala, existe una débil institucionalización del sistema de partidos políticos, toda vez que los mismos en su gran mayoría, no han trabajado en desarrollar lo que debería ser su naturaleza intrínseca y, por supuesto, su función específica.
- 3- La existencia de muchos partidos políticos, sobre todo en períodos preelectorales, contribuye a la dispersión del voto y a la disminución de la cantidad y calidad de la representatividad.
- 4- Guatemala tiene uno de los sistemas de partidos políticos más inestables de América Latina.
- 5- Si bien es cierto que el Tribunal Supremo Electoral es el encargado de velar que la propaganda en los medios de comunicación no ofenda la moral y demás disposiciones, no existen órganos específicos encargados del tema, como consecuencia de la no existencia de disposiciones legales.

- 6- El escenario político actual no permite cuantificar los gastos de los partidos políticos en los medios de comunicación, ni hablar de sus características.
- 7- Los costos de publicidad en los medios ha provocado cierto involuntario favorecimiento a los partidos grandes, en detrimento de los partidos pequeños.
- 8- El financiamiento privado, en ninguna de sus modalidades conocidas, se encuentra regulado en la Ley Electoral y de Partidos Políticos.
- 9- El financiamiento privado opera en un escenario discrecional, en el cual los partidos políticos tienen total libertad en la búsqueda de los fondos necesarios, sobre todo en cuanto a campañas electorales se refiere.
- 10- Este escenario discrecional del financiamiento privado genera condiciones para que se manifiesten poderes fácticos, dando lugar a lo que podríamos llamar una forma de corrupción originaria.
- 11- Los partidos políticos al llegar al poder con ayuda de poderes fácticos, se ven obligados a gobernar con base en los intereses de sus patrocinadores.
- 12- Un régimen de financiamiento donde los fondos públicos son limitados y los fondos privados carecen de regulación, afecta la equidad y la competitividad del sistema.

13- El impacto del uso de fondos privados en los resultados electorales es considerable, pues genera una dinámica donde los criterios políticos son sustituidos por las capacidades económicas, erosionando la base esencial de cualquier sistema democrático.

14- En la práctica el financiamiento estatal ha demostrado ser insuficiente.

15- La transparencia y auditorías sociales por parte de la sociedad, serían sanos mecanismos en materia de financiamiento de los partidos políticos.



## RECOMENDACIONES

- 1- El Estado debe apoyar la institucionalización de los partidos políticos, para favorecer la consolidación de la democracia.
- 2- Es conveniente que la Ley Electoral y de Partidos Políticos sea modificada, por el Congreso de la República de Guatemala, aumentando el número de afiliados necesarios para la formación y los requisitos de organización partidaria; esta formalidad evitaría un multipartidismo extremo y lograría un sistema más representativo y democrático, por consiguiente, más sólido.
- 3- Es conveniente que los partidos políticos establezcan en los estatutos la obligatoriedad de contar con un ideario o declaración de principios que orienten sus acciones.
- 4- En los partidos políticos es necesario que las autoridades tanto partidarias como los candidatos a puestos de elección popular, sean electos mediante elecciones primarias al interior del partido.
- 5- Los partidos políticos deben garantizar que los afiliados tengan conocimiento de las convocatorias a asambleas municipales, departamentales y nacional, incluyendo en las mismas, lugar, fecha, hora y objetivo de la asamblea.

- 6- Que el Congreso de la República de Guatemala modifique en la Ley Electoral y de Partidos Políticos la prohibición de reelección por más de dos períodos consecutivos del Secretario General y del Secretario General Adjunto.
  
- 7- Estado y Partidos Políticos deben buscar en forma conjunta el equilibrio entre el financiamiento público y privado.
  
- 8- Que a través del Congreso de la República de Guatemala se modifique La Ley Electoral y de Partidos Políticos, en el sentido de que se debe estipular cuáles son los medios que han de emplear los partidos políticos para la captación de recursos privados, y así también cuáles sean los medios de fiscalización de dicha captación.
  
- 9- Los partidos políticos deben declarar cuáles son sus fuentes de financiamiento privado.

## BIBLIOGRAFÍA

ASIES. **Documento base para el XVI seminario permanente sobre el rol de los partidos políticos.** 2ª. ed.; Guatemala, Guatemala: (s.e.), 2004.

AZPURU de Cuestas, Dinora. **La institucionalización de los partidos políticos en Guatemala: Un diagnóstico de la situación actual.** Guatemala, Guatemala: [www.asies.org.gt/disop/caratula.htm](http://www.asies.org.gt/disop/caratula.htm) - 3k. (1 de septiembre de 2006).

BID. **La política importa: democracia y desarrollo en América Latina.** 2ª. ed.; Washington, D.C., USA: Ed. BID, 2004.

FLACSO. **La lógica institucional de los partidos políticos y los dilemas de la democracia electoral en Guatemala.** 3ª. ed.; Guatemala, Guatemala: (s.e.), 2004.

FLACSO. **El transfugismo parlamentario.** 3ª. ed.; Guatemala, Guatemala: (s.e.), 2006.

FLACSO. **El marco institucional del sistema político en Guatemala: vacíos y contradicciones.** 3ª. ed.; Guatemala, Guatemala: (s.e.), 2006.

FLACSO. **Veinte años de procesos electorales municipales en Guatemala.** 2ª. ed.; Guatemala, Guatemala: (s.e.), 2005.

FLACSO. **El desempeño institucional de los partidos políticos en Guatemala.** 2ª. ed.; Guatemala, Guatemala: (s.e.), 2005.

FLACSO. **Participación ciudadana en las estructuras partidarias. Los afiliados.** 2ª. ed.; Guatemala, Guatemala: (s.e.), 2006.

FLACSO. **El quien es quien partidario, estructura partidaria.** 2ª. ed.; 1t.; Guatemala, Guatemala: (s.e.), 2006.

FLACSO, **El quien es quien partidario, vida partidaria.** 2ª. ed.; 2t.; Guatemala, Guatemala: (s.e.), 2006.

GARCIA, Francisco. **¿Cómo se financian los partidos políticos en Centroamérica?**. [www.incep.org/images/content/financiamiento.pdf](http://www.incep.org/images/content/financiamiento.pdf). (30 de septiembre de 2006).

MALAMUD, Andrés. **Los partidos políticos.** 2ª. ed.; México, D. F., México: Ed. Prorrúa, 2004.

MALAMUD, Manfredo. **Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas partidos políticos en Guatemala.** [www.marroquín.org.gt/disop/caratula.htm](http://www.marroquín.org.gt/disop/caratula.htm). (20 de septiembre de 2006).

MONTENEGRO, Nineth. **El desafío de la participación política de la mujer en Guatemala.** [www.idea.int/publica.int/publications/wip/upload/chapte](http://www.idea.int/publica.int/publications/wip/upload/chapte). (5 de septiembre de 2006).

OLASCOAGA, Daniel. **Partidos políticos y proceso electoral en Guatemala.** [www.ar/libros/guat/flacso/dialogo.pdf](http://www.ar/libros/guat/flacso/dialogo.pdf). (9 de septiembre de 2006).

### **Legislación:**

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

**Ley Electoral y de Partidos Políticos.** Asamblea Nacional Constituyente, 3 de diciembre de 1985. Decreto Número 1-85, 2006.

**Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral.** Organismo Ejecutivo, Decreto-Ley 30-83.

**Ley del Registro de Ciudadanos.** Organismo Ejecutivo, Decreto-Ley 31-83.

**Ley de Organizaciones Políticas.** Organismo Ejecutivo, Decreto-Ley 32-83.

**Ley de Empadronamiento.** Organismo Ejecutivo, Decreto-Ley 138-83.

**Ley del Registro General de Población.** Organismo Ejecutivo, Decreto-Ley 33-83.