

ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS Y PARTIDOS POLÍTICOS GUATEMALA

Manfredo Marroquín

I. INTRODUCCIÓN

En sentido estricto, la vida de los partidos políticos modernos en Guatemala, apegados a su sabida función de instrumentos públicos de intermediación social, es sumamente joven; pues data de mediados de la década de los ochenta. El nuevo rol que asumieron los partidos políticos estuvo influido por el antiguo rol que les correspondió jugar en tiempos autoritarios, al grado de poder afirmarse que tal influencia se ha prolongado hasta nuestros días. En consecuencia, es imposible tratar de entender la situación actual del financiamiento de los partidos políticos en Guatemala, sin tener un conocimiento mínimo de los elementos históricos particulares que demarcaron la dinámica política de estas organizaciones.

A diferencia de lo sucedido en otras latitudes del continente, en donde los militares al asumir el poder del Estado suprimieron los partidos políticos, anularon los procesos electorales y gobernaron por la “legitimidad” de las armas, en Guatemala se mantuvo la vigencia de las Constituciones, el juego restringido de los partidos políticos y recambio electoral cada cuatro años. Este fenómeno particular de convivencia entre dos regímenes políticos contradictorios, por un lado los gobiernos militares y por el otro los procesos electorales mediante partidos políticos, “recibió su nominación más acertada por parte de Mario Solórzano, quien la calificó de democracia de fachada”.¹

Esta forma de funcionamiento de la democracia permitió que los poderes fácticos encontraran en los partidos políticos una vía sumamente fácil a través de la cual materializar sus intereses, ya que los mecanismos de control político estaban en manos de los militares, quienes eran sus aliados incondicionales. Así, eran los poderes fácticos a través de los militares, quienes imponían al candidato y al ganador de las elecciones por la vía del fraude electoral.

Al momento de la transición democrática, era evidente que estos grupos se vieran forzados a replegarse, pero manteniendo su poder de influencia. De esta manera incidieron en la promulgación y preservación de un marco legal laxo e insuficiente con relación a las elecciones y los partidos políticos, sobre todo en materia de financiamiento.

La ausencia de regulación y control sobre el financiamiento de la actividad política y el creciente encarecimiento de las campañas electorales, ha sometido a los partidos políticos a

¹ Revista ASIES. No. 1. Año 2002. Diagnóstico de Funcionamiento de los Partidos Políticos en Guatemala. Asociación de Investigación y Estudios Sociales. ASIES.

los intereses y perspectivas de los poderes tradicionales. Ahora bien, el problema fundamental de este fenómeno está asociado con las consabidas prebendas e influencias a las que se hacen acreedores los patrocinadores de los partidos políticos y las campañas electorales. En pocas palabras, en este escenario, los poderes fácticos retomaron el control del Estado por la vía democrática.

Existe un reconocimiento social cada vez mayor de que la carencia de regulación del financiamiento de la política es un obstáculo importante para la institucionalización del sistema de partidos y por ende del sistema institucional democrático en Guatemala. Con la firma de los Acuerdos de Paz, se reconoció este hecho en el Acuerdo de Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, el cual solicitaba la conformación de una Comisión de Reforma Electoral, encargada de publicar un informe y un conjunto de recomendaciones sobre el tema que aludía su nombre. Dentro de los cinco puntos que el acuerdo citado mencionaba como agenda mínima y no limitativa de la Comisión, se encontraba el de “transparencia y publicidad”, que a su vez contenía recomendaciones como: determinar el techo de gastos en propaganda electoral, facilitar la utilización de tiempos y espacios en los medios de comunicación en forma gratuita y en igualdad de condiciones, la obligación de los partidos políticos de rendir cuentas para comprobar la procedencia lícita de los recursos, y la tipificación del delito de aceptación de financiamiento electoral ilícito. El Informe “Guatemala, Paz y Democracia”, resultado del trabajo de la Comisión de Reforma Electoral, fue presentado en 1998. No obstante, la propuesta que contenía este informe no ha logrado el respaldo necesario en las últimas dos legislaturas, pese a la presentación de diversas iniciativas de sectores sociales.

Hoy por hoy, en la República de Guatemala el marco legal vigente relativo al financiamiento de partidos políticos y campañas electorales, está dado por la Ley Electoral y de Partidos Políticos, de rango constitucional, ya que fue promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente el 3 de diciembre de 1985, la cual entró en vigencia el 14 de enero de 1986, a través del decreto número 1-85. Además, este cuerpo legal está complementado por un Reglamento a la Ley Electoral, promulgado por el Tribunal Supremo Electoral en el año de 1987, mediante el acuerdo número 181-87. Hasta la fecha, la Ley Electoral y de Partidos Políticos ha sido reformada en tres ocasiones: la primera en 1987, la segunda en 1989 y la tercera en 1990. Sin embargo, solamente la segunda de las reformas mencionadas afectó aspectos relacionados con la financiación de la política, mediante el Decreto 10-89 del Congreso de la República, el cual adicionó cinco incisos al artículo 20 titulado “Derechos de los Partidos”, con el objeto de regular aspectos relacionados con el control y fiscalización de los fondos públicos destinados a tal financiamiento.

II. NATURALEZA DEL FINANCIAMIENTO

El financiamiento público directo

En la actualidad, la ley vigente contempla en el artículo 20 literal f) el financiamiento público directo para los partidos políticos en los siguientes términos: “Gozar del

financiamiento estatal, a razón de dos quetzales² 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 Republica. 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 4% del total de sufragios válidos. A esto habría que sumarle un requisito formal, pues en el artículo 21 de la misma Ley está contemplado el derecho a renunciar al financiamiento público; consecuentemente debe presentarse como requisito formal una exposición debidamente legalizada para aceptar o renunciar a tal financiamiento. En segundo lugar, el texto citado contiene el monto del financiamiento público directo para los partidos políticos, a razón de Q 2.00 (0.26 USD) 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 (1999) - 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 Q250.000 (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 anterior³ y que la propaganda electoral comienza con la

² Equivalente a USD 0.26 centavos al tipo de cambio actual.

³ Art. 20, literal i de la Ley Electoral.

convocatoria a las elecciones “...no menor a ciento veinte días a la fecha de su realización”⁴; 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 “...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”.⁵ Ahora bien, los criterios que se han utilizado para el control de estos gastos “...apuntan a que deben cubrirse aquellos relacionados con: los gastos de administración ordinaria, que incluyen arrendamientos, gastos de oficina y salarios de empleados administrativos y los extraordinarios relacionados con propaganda y publicidad”,⁶ 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.

El 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...esto se da sobre todo en lo referente al correo”; sino también en relación a los escasos medios de comunicación del Estado y su nivel de cobertura. A esto habría que agregar que, a diferencia del financiamiento público directo, el indirecto no está pensado para actividades ordinarias de funcionamiento partidista, sino únicamente para épocas electorales. Esta insuficiencia del marco legal genera consecuencias negativas, pues socava las bases de una competencia transparente, equitativa y justa para los que participan.

El financiamiento privado

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 en el artículo 22, como obligación de los partidos políticos la “captación de recursos”, sin estipular los medios para el efecto. El artículo 65, relativo a los estatutos de los partidos, obliga a éstos a contener la forma de fijación de cuotas y demás contribuciones a favor del

⁴ Art. 196 de la Ley Electoral.

⁵ Edelberto Torres-Rivas – Carla Aguilar. “Financiamiento de Partidos y Campañas Electorales. El Caso Guatemalteco”. En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos –IIDH-. San José, C. R. 1998.

⁶Guillermo Guerra Caravantes. *Antecedentes de Financiamiento a Partidos Políticos en Guatemala. Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales*. Tribunal Supremo Electoral. –TSE- Guatemala, 1997.

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”⁷.

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

Efectos de los regímenes de financiación

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”⁸. 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 que se gastaron esos recursos y si los beneficiados pagaron sus impuestos”. Sin embargo, todo quedó en el debate mediático.

Otro escándalo afectó al actual presidente, Alfonso Portillo, quien se presume llegó a la presidencia financiado por el banquero Francisco Alvarado, personaje que llegó a tener tal

⁷ Edelberto Torres-Rivas – Carla Aguilar. Op. Cit.

⁸ Idem.

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, 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.

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 del derecho de propiedad o el orden público”.⁹ A criterio de Edelberto Torres-Rivas “...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 Q 13.000,000 (cantidad invertida por el Frente Republicano Guatemalteco –FRG-, segunda fuerza política de aquel entonces) y Q. 2.000,000 (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”,¹⁰ o sea, un aproximado de 52.000,000, podemos aseverar que los cuatro partidos mejor posicionados electoralmente para 1995, gastaron un promedio aproximado de 27 millones de quetzales (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 piso aproximado de 35 millones de quetzales para realizar una campaña electoral competitiva.

Importancia del tema en el país

En la actualidad, afirmar que el tema de financiamiento de la política es un asunto de alto interés para los políticos sería falaz, sobre todo considerando que recién se ha cruzado el

⁹ Art. 22 y 219 de la Ley Electoral.

¹⁰ Edelberto Torres-Rivas y Carla Aguilar. Op.cit.

umbral de una contienda electoral. Quizá la situación sea parcialmente distinta cuando nos referimos a otros actores políticos, aunque en rigor el poco interés no cambia sustancialmente.

El momento en el cual el tema interesó a la mayoría de los actores políticos, tanto los partidistas como la sociedad civil, estuvo vinculado al Informe Guatemala, Paz y Democracia de la Comisión de Reforma Electoral, del cual devino la “Propuesta de Reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos”, presentada al Congreso de la República por el Tribunal Supremo Electoral en agosto de 1998 y pendiente de aprobación en la actualidad. Esto ha causado un descenso en el debate, al grado de que en la actualidad el tema no ocupa un lugar preeminente en la agenda de ningún actor político nacional. Este clima repercute consecuentemente en las publicaciones de la prensa en general, en la cual el tema tampoco ocupa un espacio significativo.

Empero, cuando el tema sale a luz pública, lo hace mediante una preocupación muy precisa: el financiamiento de campañas electorales con dinero ilegal y la corrupción. Si bien el marco legal no contempla investigaciones y sanciones al respecto, son los medios los que se encargan de la respectiva “sanción moral”, lo cual en la práctica puede convertirse en pérdida de electores.

III. ACCESO A LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

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”,¹¹ 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”¹² 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.

¹¹ Art. 219 de la Ley Electoral.

¹² Art. 222 de la Ley Electoral.

IV. DIVULGACIÓN, PUBLICIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Estado de la normatividad y otros mecanismos de divulgación

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

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

Auditoría y seguimiento a los informes financieros

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”¹³. 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.

V. APLICACIÓN EFECTIVA DE LOS REGÍMENES DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Cantidad y calidad de la legislación existente

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”.¹⁴

¹³ Art. 150 de la Ley Electoral.

¹⁴ Art. 20, literal g y h de la Ley Electoral.

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”.¹⁵ 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”.¹⁶ 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”.¹⁷

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.

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

¹⁵ Art. 20, literal h de la Ley Electoral.

¹⁶ Art. 20, literal j de la Ley Electoral.

¹⁷ Edelberto Torres-Rivas – Carla Aguilar. Op. Cit.

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”¹⁸, mientras que al primero de corresponde “resolver, en definitiva, acerca de las actuaciones del Registro de Ciudadanos elevadas a su conocimiento, en virtud de recurso o de consulta”¹⁹.

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 TSE 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”²⁰.

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

VI. CONCLUSIONES: LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

Es visible que el sistema actual de financiamiento público resulta insuficiente en relación con la presión derivada de los costos de las campañas; este factor actúa como desencadenante de esfuerzos de captación de recursos financieros, que no siempre están asociados con capitales legales y transparentes. La experiencia guatemalteca indica que, adicionalmente, la necesidad de recursos ha hecho susceptibles a los partidos de actuar como una suerte de franquicias, las cuales son adquiridas por empresarios o grupos con poder económico, como una forma de participar de modo directo en las campañas electorales.

Deriva de esto una situación de dependencia de los partidos en relación con sus fuentes de financiamiento, que no sólo puede amenazar su independencia en materia de las decisiones políticas que toma, sino que los hace frágiles ante las prioridades de inversión de las mismas. Dicho a modo de hipótesis de trabajo, se podría afirmar que parte importante de la debilidad institucional de los partidos guatemaltecos, así como de su existencia limitada básicamente a los procesos electorales, está asociada con la insuficiencia del financiamiento público, pero a la vez, con el hecho de que para los financistas, las inversiones en política tienden a concentrarse en los procesos electorales.

¹⁸ Art. 155 de la Ley Electoral.

¹⁹ Art. 125 de la Ley Electoral.

²⁰ Idem.

Una falencia importante del régimen de financiamiento guatemalteco se refiere a la limitada capacidad de fiscalización pública y social que existe sobre las fuentes y la inversión en política que se realiza; si bien la ley establece diversos puntos de control en lo referente a los fondos públicos, es omisa en relación con las contribuciones privadas. Adicionalmente, los órganos de control legalmente establecidos se caracterizan por su reducida capacidad institucional y recursos de control, lo cual hace que la ley tienda a quedarse en el papel.

Merece una mención especial el tema del acceso a los medios de comunicación social, en razón de que los canales de televisión abierta en funcionamiento (4 de 5) son propiedad de una misma persona, individual y jurídicamente hablando. Ese nivel de concentración de los medios televisivos viene siendo complementado por una tendencia a la concentración de los otros medios radiales e impresos. Si bien no es objeto de este estudio analizar el impacto de los medios en las campañas, es evidente que el grado de concentración, viendo el caso de la televisión, otorga grados de influencia en las campañas electorales a actores ajenos a la política partidaria. La actual campaña electoral ha demostrado de manera directa, que uno de los factores decisivo en la configuración de las estrategias de campañas y de la recolección de fondos para las mismas, está marcado por las constantes visitas a Miami que realizan candidatos y secretarios generales de los partidos, con el propósito de reunirse con el señor Ángel González, propietario de los medios en cuestión.

Un elemento final de importancia es que, no obstante este cuadro de perfil negativo, existen propuestas de reforma a la legislación electoral y de partidos que merecen ser atendidas; dicho de otro modo, la problemática ha sido claramente comprendida por políticos y otros actores sociales, lo cual – paradójicamente – no se ha traducido en la aprobación legislativa de un marco más efectivo de financiamiento y fiscalización del mismo.

Sin embargo, existe un claro diagnóstico y un elenco de propuestas política y técnicamente sustentables. La clave, en el período posterior a la elección de noviembre de 2003, es la voluntad política de legislar el cambio necesario.

Bibliografía

Tribunal Supremo Electoral et al.1997 “Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales” IDEA-NINUGUA-EMBAJADA DE SUECIA. Guatemala.

Torres-Rivas, Edelberto et al. 1998. “Financiación de Partidos y Campañas Electorales. El caso guatemalteco” En: *La Financiación de la Política en Ibero América*. IIDH-CAPEL, San José.

Asociación de investigación y estudios sociales (ASIES). 2002. “Diagnóstico del Funcionamiento del Sistema de Partidos Políticos en Guatemala: Sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos en Guatemala”. Revista ASIES No.1. Guatemala.

Compilación de Documentos Técnicos de Análisis. *Financiamiento de Campañas Electorales*. Comisión de Reforma Electoral. Organización de Estados Americanos –OEA-. Guatemala, 1998. Págs. 93-120.