

## EL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO EN GUATEMALA

Anisia Paola ORTIZ LOAIZA

SUMARIO: I. *Algunos antecedentes.* II. *Del marco jurídico.*  
III. *Características del sistema vigente.* IV. *De la experiencia.* V. *Los temas pendientes.* VI. *Bibliografía.*

Este artículo explora las principales características del financiamiento de los partidos políticos en Guatemala desde dos perspectivas: institucional-legal y práctica partidaria, en la medida en que esta última puede ser observada y documentada. En Guatemala, el financiamiento partidario es un tema fundamental para comprender el desarrollo y características de todo el sistema político, así como los logros y fracasos respecto a la construcción de un régimen democrático. La idea principal que se presenta es que a pesar de los avances legales recientes en materia de financiamiento partidario, no ha habido interés ni voluntad real por parte de los líderes políticos para regular y limitar a los partidos en esta materia: el financiamiento privado ha sido la piedra angular sobre la cual descansa el sistema político guatemalteco, lo que reduce el ejercicio del derecho “a ser electo” a una reducida “élite” que puede financiar su propia campaña o conseguir un buen “financista”. De este modo el sistema que se ha caracterizado por ser excluyente y elitista se reproduce a sí mismo. No es raro entonces que, aunque el financiamiento público ha aumentado la legislación carezca aún de regulaciones y sanciones efectivas que obliguen a los partidos a cumplirla. Esos vacíos legales limitan la transparencia y la competencia democrática intrapartidaria; pero sobre todo condicionan la independencia de los partidos de los grupos o élites económicas, y del narcotráfico, entre otros. De esta forma dejan sin efecto uno de los objetivos principales del financiamiento público: la independencia y fortaleza partidaria respecto de las fuerzas económicas. Al final, los legisladores han favorecido el financiamiento público sin controles o con posibles salvaguardas, encontrando así una fuente de beneficios partidarios que, nuevamente, limitan el avance democrático en esta materia.

## I. ALGUNOS ANTECEDENTES

Desde el inicio de la transición del régimen guatemalteco en 1985, el sistema político partidario se fraguó a la sombra de un Estado militarizado, con prácticas antiinsurgentes y antidemocráticas, para el que cualquier partido de izquierda era vetado. Por tales razones, sumadas a la experiencia histórica de gobiernos autoritarios y fraudes electorales, los legisladores que fundaron las instituciones actuales buscaron separar, en la medida de lo posible, al régimen partidario y electoral del gobierno y sus instancias, inaugurando así la ley vigente.

Probablemente por esa razón, aunque el régimen de financiamiento se estableció como “mixto” en la norma electoral, la deuda pública fue un monto muy pequeño, sin mayores exigencias para la rendición de cuentas y sin implicaciones sustantivas para el funcionamiento partidario, hasta ahora —después de aprobadas las reformas y transcurrido el proceso electoral de 2007. Ello llevó a los partidos políticos a necesitar cada vez más del financiamiento privado, lo cual fue fundamental para el proceso de consolidación de la élite económica en el poder político del país, durante la transición política. De esta manera, el financiamiento se convirtió en la pieza fundamental del funcionamiento partidario y político del país: la posibilidad de participación política electoral se circunscribió a la posibilidad de financiar la propia campaña electoral o de agenciarse un buen “donante”, con todos los compromisos políticos, clientelares y financieros que eso conllevase.

Las incipientes organizaciones partidarias nacidas con la convocatoria a la elección de la Asamblea Nacional Constituyente de 1985, no lograron fortalecerse ni subsistir a una suerte de apuesta constante por la victoria electoral, donde la sigla partidaria pasaba a un segundo plano en función de lograr el triunfo de un candidato. Los incentivos para institucionalizar y fortalecer a los partidos políticos han sido mínimos precisamente cuando una buena estrategia de *marketing* electoral ha sido suficiente para captar el voto por un candidato (esto no exime la posibilidad de que las tendencias de la preferencia del voto hayan ido cambiando y haciéndose más complejas a lo largo de los años). De manera inversa, una estructura partidaria más o menos establecida supone costos más altos de funcionamiento y negociación política; por lo que generalmente, para muchos líderes partidarios o candidatos potenciales, se ha hecho más fácil emigrar a otro partido o crear uno nuevo al momento de lanzar su candidatura.

De cualquier modo la posibilidad de encontrar financiamiento ha estado circunscrita a la posibilidad de triunfo del candidato y a sus vínculos.<sup>1</sup>

Por tanto, a pesar de la inversión creciente y, en algún punto, desmedida en las campañas electorales o tal vez, precisamente a causa de ella, fue muy difícil para los legisladores llegar a un acuerdo mínimo sobre su control y fiscalización. Desde la firma de los Acuerdos de Paz (1996) y las recomendaciones derivadas de la Comisión de Reforma Electoral (CRE), instituida a partir de esos acuerdos, ya se identificaba la necesidad de incrementar el financiamiento público y fiscalizar el financiamiento privado. Aún así, las propuestas de reforma planteadas por dicha Comisión pasaron casi nueve años de discusiones y serias modificaciones antes de ser aprobadas en 2004. Las reformas fueron limitadas respecto de lo que era necesario modificar y poseían tantos errores técnicos y de congruencia con el marco legal que fue necesario corregirlas mediante una nueva propuesta de reformas conocidas como “de armonización”, implementadas en 2006; por lo que fue hasta entonces, 10 años después, que las reformas financieras realmente cobraron vigencia.

La nueva legislación incrementó el financiamiento público y por primera vez facultaba al Tribunal Supremo Electoral (TSE) para fiscalizar los fondos públicos y privados, la misma no estaba suficientemente desarrollada y delegaba al Tribunal la emisión de un reglamento específico para su aplicación. No obstante este último tardó mucho en implementarse (tres meses antes de la convocatoria electoral —enero de 2007). Esta tardanza, entre otras cosas, también fue reflejo del compromiso político que implicaba, para los magistrados del TSE, publicar una normativa como esta y no ganarse la animadversión de los partidos políticos y sus financistas.

Las ideas anteriores, que pretenden dar un panorama general sobre el tema del financiamiento partidario en Guatemala, ilustran brevemente las razones por las que los guatemaltecos hemos consolidado una cultura caudillista, que privilegia el voto por el candidato sin importar el partido al que pertenezca.<sup>2</sup> Ello responde también a la falta de propuestas progra-

<sup>1</sup> Véase Ortiz, Paola *et al.* (coord.), *Partidos políticos en Guatemala: entre institucionalidad y pragmatismo político*, Guatemala, Flacso, 2008. Véase también Área de Estudios Sociopolíticos, Mack, Ortiz *et al.*, *Cuadernos de información política*, números del 1 al 15, Guatemala, Flacso, 2006-2008, especialmente números 2, 8, 10, 13 y 14.

<sup>2</sup> Véase Solórzano, Ivonne, “Análisis sobre la participación electoral de la ciudadanía”, en Núñez, Eduardo (coord.), *Siete claves para el cambio. Análisis técnico, político*

máticas e ideológicas partidarias que, precisamente, han sido un subproducto y una causa de su debilidad institucional pero que están vinculadas directamente con el peso del financiamiento privado en la política.

A continuación se da una mirada más cercana al financiamiento partidario y a sus principales características.

## II. DEL MARCO JURÍDICO

Desde la implementación del nuevo régimen político con la Constitución de 1985, los asuntos electorales y partidarios quedaron consignados en la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) de rango constitucional. Desde el inicio la misma ya planteaba muchas debilidades pero sólo fue objeto de modificaciones sustantivas hasta 2004, luego de un largo proceso de discusión y negociación. Como se mencionó, dentro de los Acuerdos de Paz, el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral establecía entre sus propuestas básicas sobre *Transparencia y publicidad* (numerales del 15 al 17) lo siguiente:

Para asegurar la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales y que la preferencia de los electores no sea suplantada por la capacidad de inversión económica, Las Partes consideran que el Tribunal Supremo Electoral debería tener la facultad para determinar el techo de gastos en propaganda electoral de cada candidato presidencial en los medios masivos de comunicación. Se recomienda examinar las posibilidades de proporcionar y facilitar la utilización de tiempos y espacios en los medios de comunicación en forma gratuita y en igualdad de condiciones para cada partido.

Los partidos y los candidatos deberían quedar obligados a presentar los libros de cuentas y los informes que le sean requeridos por el Registro de Ciudadanos para comprobar la procedencia lícita de los recursos. Para el cómputo de los gastos de propaganda deberían incluirse, a precios de mercado, las donaciones de propaganda que los partidos reciban durante la campaña electoral.

Procedería también promover una reforma al Código Penal a efecto de tipificar el delito de aceptación del financiamiento electoral ilícito, estableciendo que incurre en tal delito quien percibiere o autorizare la percepción

*y normativo del proceso electoral. Guatemala 2007*, Guatemala, SOROS/NDI/NIMD/Flasco/ASIES/DOSES, 2008; Ortiz, Paola y López, Mario, *Participación política en las estructuras partidarias: los afiliados*, Guatemala, Flasco, *Cuadernos de información política*, núm. 5, 2007.

de dichos aportes destinados al financiamiento de organizaciones políticas o a campañas electorales. La reforma establecería las sanciones penales correspondientes.<sup>3</sup>

En congruencia con lo anterior, la Comisión de Reforma Electoral (CRE), creada a partir de dicho acuerdo hizo señalamientos y una propuesta de reforma precisa sobre este tema y otros asuntos fundamentales. Esta última pasó de legislatura en legislatura sin lograr acuerdos, fue modificada y engavetada una y otra vez hasta que una versión casi nueva fue aprobada por el Congreso con el Decreto 10-04 del 21 de abril de 2004.

Con respecto al financiamiento partidario, la reforma incrementó la deuda pública de dos quetzales (aproximadamente US\$ 0.25) a dos dólares por voto válido obtenido, para aquellos partidos que alcanzaran el umbral electoral —que se incrementó de 4 a 5% de los votos válidos— o para aquellos que lograsen la representación en el Congreso con al menos un diputado. Este aspecto de la ley fue ampliamente debatido. Aplaudido por muchos y discutido por otros, sin embargo, la mayor crítica fue que se omitió establecer controles y mecanismos efectivos de fiscalización de los recursos. La misma reforma había eliminado por completo el artículo 10, relativo a los delitos y faltas electorales, que aunque se esperaba que fueran incluidos en el Código Penal, su no tipificación sigue siendo un vacío en la legislación actual.<sup>4</sup>

La reforma aprobada presentaba tantos errores e incongruencias técnicas —probablemente porque la negociación para su aprobación tuvo carácter político y de “urgencia nacional”— por lo que fue necesario aprobar un nuevo paquete de reformas para “armonizar” y aclarar las ya existentes. Las nuevas reformas contenidas en el Decreto 35-06 se aprobaron de urgencia (noviembre de 2006), bajo una gran presión de los medios y de diferentes organismos de la sociedad civil, ante la necesidad de clarificar varios aspectos fundamentales del proceso electoral de 2007 que estaba en puerta.

No obstante, nuevamente el tema del control y fiscalización de recursos, así como el tema de la tipificación de delitos y faltas electorales quedaron ausentes. Sin embargo, hubo mucha presión por parte de los

<sup>3</sup> Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral, Acuerdos de Paz, Guatemala, IPDH, p.154.

<sup>4</sup> La Comisión de Asuntos Electorales del Congreso presentó una propuesta de reforma al Código Penal sobre delitos electorales, para su dictamen, en octubre de 2008. No obstante, el proceso de 2007 se realizó sin contar con la tipificación de estos delitos.

medios, organismos de la sociedad civil y de la cooperación internacional para que el Tribunal asumiera su papel de fiscalizador, ya que la ley dejaba la puerta abierta para que éste estableciera mecanismos de control y de sanción específicos y por primera vez podrían ser aplicables tanto al financiamiento público como privado. De esa cuenta se aprobó el Acuerdo 19-2007, que dio origen al Reglamento de control y fiscalización del financiamiento público y privado, de las actividades permanentes y de campaña electoral de las organizaciones políticas el 23 de enero de 2007 (tres meses antes de la convocatoria a elecciones). El TSE dio un paso más al emitir el Reglamento de control y fiscalización de las campañas publicitarias de las elecciones generales, Acuerdo 131-2007, publicado al día siguiente del inicio de la carrera electoral, el 3 de mayo de 2007.

Sobre el Reglamento de control y fiscalización del financiamiento pueden señalarse varias características importantes: Por un lado, se implementó muy tarde y sin ninguna preparación previa del TSE para asumir los compromisos legales dispuestos en el mismo (a pesar de que desde la aprobación de reformas de 2004, muchos de estos procesos quedaron plasmados en la ley). Esto supuso un doble esfuerzo, poco planificado, para organizar un proceso electoral bajo un nuevo marco legal (mucho más allá del tema financiero), lo que obligó a la capacitación y contratación de nuevo personal en el órgano electoral y para el tema que aquí compete, de la Auditoría Electoral.<sup>5</sup> Sin embargo, estas decisiones que respondían a necesidades concretas no tuvieron una visión estratégica ni integral de todo el sistema, por lo que, por ejemplo, no se vincularon las actividades de la Inspectoría Electoral con las de la Auditoría, lo cual debilitó la labor de auditoría.<sup>6</sup>

Por tanto, aunque se dio un gran paso con el reglamento, su implementación fue apresurada, con grandes tropiezos y sin ninguna estrategia para su implementación. Además, aunque su contenido es fundamental, en congruencia con la ley el mismo no contempla sanciones específicas ni con la eficacia suficiente para disuadir su incumplimiento; su carácter de Reglamento (o ley secundaria) le resta mucha fuerza ya que no fue producto del acuerdo de los mismos partidos políticos. Por tanto, aunque el esfuerzo por parte del Tribunal es plausible, el mismo es por mucho

<sup>5</sup> En el tema de la capacitación de la Auditoría Electoral, el apoyo de CAPEL y el IIDH fueron fundamentales.

<sup>6</sup> Sobre el tema puede consultarse: Balsells, Alejandro y Gramajo, Carmen, “Análisis del régimen de financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales”, en Núñez (coord.), *op. cit.*

perfectible. Y precisamente su carácter de “reglamento” pone en evidencia que aún hay temas complicados que no se han logrado llevar al pleno del Congreso para su discusión y elaboración de propuestas concretas.

Desde una visión positiva puede decirse que a pesar de las críticas e imperfecciones del proceso de reformas, los pasos que se han dado son importantes en tanto han permitido que las reformas sustantivas y a favor de la democracia se vayan dando y ampliando poco a poco. Precisamente desde esta lógica la legislatura actual (2008-2011) a partir de su inicio se planteó la necesidad y posibilidad de aprobar nuevas reformas. Prueba de ello es que la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso quedó integrada por representantes clave de todas y cada una de las bancadas. El trabajo de esta Comisión fue arduo a lo largo de 2008 y en el seno de la misma se discutieron temas relativos a la profundización de la democracia, conocidos como las “reformas de segunda generación”, sin embargo, de una manera esperable y muy conservadora, cada partido tenía una idea clara del tema de su interés, por lo que nuevamente muchos temas importantes, planteados desde finales de los años noventa por la Comisión de Reforma Electoral, quedaron relegados (como los temas de las cuotas, la democratización de los partidos, la asignación de rubros específicos de gasto para los partidos, la asignación de porcentajes específicos para la descentralización de los recursos partidarios, entre otros).

Sobre el tema financiero, la principal propuesta que se conoce de la actual Comisión de asuntos electorales es la relativa a un nuevo aumento de la deuda pública de dos a tres dólares (US\$ 2 a \$3). La sola mención del tema desató un gran debate en los medios a finales de 2008. La mayor crítica se centraba en la inminente necesidad de establecer rubros de gasto partidario y controles efectivos que la propuesta no contempla. No obstante, la nueva propuesta de ley se presentó al pleno en diciembre 2008, aunque extraoficialmente se sabía que la misma aún no había logrado el consenso partidario, inicialmente obtuvo un dictamen favorable, pero finalmente, en marzo de 2009, esta iniciativa se retiró de la agenda legislativa, según se dijo hasta “lograr un consenso” en temas fundamentales como: techo de campaña electoral, espacios publicitarios, subsidio del Estado y reducción del número de congresistas.<sup>7</sup> Por tanto, la posibilidad de la aprobación de una nueva reforma electoral aún parece remota.

<sup>7</sup> Este apartado se agregó en la última revisión del presente artículo pues en esos días los jefes de bancada del Legislativo decidieron retirar de la agenda legislativa el conocimiento del paquete de reformas en primera lectura, programado para el martes 17 de marzo. En su lugar propusieron realizar un seminario (aún sin fecha) para conocer y

Además, debe tomarse en cuenta que es sabido que generalmente los dos primeros años de gobierno son muy importantes para lograr este tipo de consensos, ya que durante los dos últimos años el interés se traslada por completo a la campaña electoral, lo cual hace difícil cualquier negociación de estos temas. En este sentido habrá que esperar el desenlace de este proceso para saber si las elecciones de 2011 se realizarán bajo un marco legal modificado.

### III. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA VIGENTE

En Guatemala el financiamiento ha sido mixto desde la vigencia de la Constitución de 1985, sin embargo, la deuda pública fue casi simbólica hasta la reforma de 2006 en la que la misma se incrementó de Q. 2.00 a US\$ 2. Además, la ausencia de controles al financiamiento y de toques de gastos de campaña provocaron que los capitales privados fueran ganando cada vez más inherencia y relevancia en los procesos políticos. El interés se mantuvo focalizado en las campañas electorales, que permitían una especie de “inversión” en la política que luego se pagaba con favores o privilegios políticos; en detrimento de la vida partidaria y la posibilidad de consolidación de cualquier propuesta partidaria a largo plazo.

No es raro, entonces, que los partidos no hayan logrado institucionalizarse y que, por otro lado, los ciudadanos no hubiesen encontrado en ellos la existencia de canales para el traslado de demandas o espacios de participación, precisamente porque el financiamiento condicionaba ambos aspectos del partido. Además, estas instituciones prácticamente quedaban sin vida una vez transcurrido el proceso electoral. Por lo tanto, el financiamiento explica en gran medida la complejidad y escasa institucionalidad de los partidos guatemaltecos. En este sentido, las reformas electorales de 2004 y 2006 son fundamentales en tanto recogen la preocupación por la importancia del financiamiento público, pero las mismas aún son insuficientes por varios motivos:

- a) Dado el alto costo de las campañas electorales la deuda pública representa aún una cantidad simbólica y deja un amplio margen de dependencia del capital privado a los partidos políticos, como se ob-

lograr un consenso sobre los temas señalados. Fuente “Reducción del Congreso queda fuera de agenda”, *Periódico Prensa Libre*, 14 de marzo de 2009, p. 3.

serva en los cuadros siguientes. Es importante señalar que no existe una fuente oficial confiable que dé cuenta de los gastos de campaña, no obstante, los esfuerzos de Mirador Electoral, mediante Acción Ciudadana son los más objetivamente documentados, aunque sólo se tomen como datos indicativos del fenómeno.

*Cuadro I*  
*Gasto campaña electoral 2007*  
*(Gasto estimado a partir de monitoreo de medios-no oficial)*  
*Monto en Quetzales Q.<sup>8</sup>*

PARTIDOS POLÍTICOS que participaron elecciones 2007		Estimación Gasto PRECAMPAÑA	Estimación TOTAL CAMPAÑA (propaganda + proselitismo)	GASTO TOTAL (campaña + precampaña)
1	PATRIOTA	43 241 844.00	117 296 635.46	160 538 479.46
2	UNE	24 531 410.00	124 106 815.16	148 638 225.16
3	GANA	26 958 364.00	64 004 545.25	90 962 909.25
4	PAN	17 571 526.00	40 268 381.08	57 839 907.08
5	ANN	22 009 878.00	16 773 960.07	38 783 838.07
6	UNIONISTA	15 515 206.00	21 546 446.84	37 061 652.84
7	UCN	9 371 519.00	25 253 925.42	34 625 444.42
8	FRG	8 859 671.00	21 808 219.46	30 667 890.46
9	EL FRENTE	15 441 449.00	11 041 793.69	26 483 242.69
10	URNG	49 645.00	10 853 577.80	10 903 222.80
11	CASA	2 935 415.00	5 594 873.12	8 530 288.12
12	UD	5 953 769.00	96 121.60	6 049 890.60
13	EG	-	5 165 652.60	5 165 652.60
14	DCG	-	5 044 099.37	5 044 099.37
15	DIA	614 098.00	57 651.86	671 749.86
16	BIEN	283 601.00	278 508.34	562 109.34
TOTAL		193 337 395.00	469 191 207.12	662 528 602.12

Fuente: Acción Ciudadana/Mirador Electoral 2007, en Balsells, *op. cit.*, p. 338.

<sup>8</sup> Para convertirlo a dólares estadounidenses puede utilizarse el valor de referencia aproximado de Q. 7.5 por US\$ 1.

*Cuadro II*  
*Financiamiento estatal*

Financiamiento estatal año electoral 2007 (cuota deuda pública)	Q. 1 185 633.00
Total Financiamiento Estatal 2004 – 2007	Q. 4 742 532.00
Total financiamiento estatal 1986 - 2007	Q. 17 393 374.00

Fuente: DISOP/ASIES con información del Tribunal Supremo Electoral.<sup>9</sup>

*Cuadro III*  
*% Financiamiento estatal y privado de la campaña 2007*

<i>Origen del financiamiento</i>	<i>Monto</i>	<i>Porcentaje</i>
Privado	Q. 469 191 207.12	99.7%
Público	Q. 1 185 633.00	0.25%
Totales	Q. 470 376 840.12	100%

Fuente: DISOP/ASIES con información del Tribunal Supremo Electoral y datos del Mirador Electoral 2008 (el cálculo se hace asignando el total del gasto de campaña estimado, al financiamiento privado).

- b) Aunque la ley ha establecido un tope a los gastos de campaña —el techo para 2007 fue de Q. 42 554 981.40 correspondiente a un dólar por empadronado—<sup>10</sup> por un lado, la cantidad fijada fue poco realista respecto a los desembolsos actuales, por lo que se identifica que la norma debería contemplar mecanismos eficaces para su adecuación (como inicialmente se contemplaba en la reforma de 2004). Por otro lado, sin importar el monto establecido como techo de gastos de campaña, la ley carece de mecanismos claros de sanción, por lo que la institucionalidad se muestra realmente endeble y hasta cierto

<sup>9</sup> Tasa promedio de cambio del Quetzal con respecto al Dólar de Estados Unidos, en los períodos indicados:

1986-1989: Q. 2.73 x US\$ 1.00 1991-1994: Q. 5.40 x US\$ 1.00

1996-1999: Q. 6.48364 x US\$ 1.00 2000-2003: Q. 7.85 x US\$ 1.00

\*Fuente: Promedio de compra y venta del promedio ponderado del mercado bancario.

Cálculos DISOP/ASIES con información del Banco de Guatemala en *Monografía de partidos políticos, 2004-2008*, Guatemala, ASIES, 2008 y Ballsells y Gramajo, *op. cit.*, p. 341.

<sup>10</sup> La cifra corresponde a 5 990 029 empadronados e igual cantidad de dólares.

grado, como un mero referente simbólico. Las sanciones administrativas y pecuniarias, por un lado, no incluyeron el tema de transgresiones financieras de manera específica. Y por otro, aunque las mismas podrían aplicarse para sancionar casos de incumplimiento partidario, de manera amplia, en el caso de las multas, las mismas se establecen entre los 15 y hasta los 125 dólares estadounidenses.<sup>11</sup> Esto parece risible frente a los montos exagerados de gasto de campaña que rebasan por millones el techo establecido (como se observa en el cuadro I para los primeros tres partidos). Finalmente, aunque el TSE podría suspender o cancelar al partido político, el procedimiento no está claro en la ley, lo cual limita la aplicación de esta disposición. Y en última instancia, la cancelación de un partido por rebasar un techo de campaña no parece muy relevante una vez que éste haya logrado la victoria de su candidato por la vía del *marketing* político, pues el actual sistema partidario permite la supervivencia de las élites políticas más allá de la existencia de un partido.<sup>12</sup>

#### *Cuadro IV*

*Número de partidos políticos y comités cívicos que participaron en cada contienda electoral*

<i>Año electoral</i>	<i>Número partidos políticos</i>	<i>Número comités cívicos electorales municipales(i)</i>
1985	13	50
1990	20*	86
1995	24	159

<sup>11</sup> Artículo 90, Ley Electoral y de Partidos Políticos.

<sup>12</sup> Ese es un tema al que se le ha dado importancia en Guatemala, precisamente porque aunque los partidos políticos no perduran en el tiempo, las élites político partidarias siguen siendo las mismas que se trasladan de un partido a otro y de un puesto a otro. Se puede consultar: Ortiz (coord.), *op. cit.*; Casaúz, Marta Elena, “La pervivencia de las redes familiares en la configuración de la élite de poder centroamericana . (El caso de la familia Díaz Durán)”, *Anuario de estudios centroamericanos*, Costa Rica, vol. 20, núm. 2; entre otros.

<i>Año electoral</i>	<i>Número partidos políticos</i>	<i>Número comités cívicos electorales municipales(i)</i>
1999	14*	172
2003	19	186
2007	21**	147

Área de estudios sociopolíticos, FLACSO-Guatemala

Fuente: memorias Tribunal Supremo Electoral y [www.tse.org.gt](http://www.tse.org.gt)

(i) Observatorio de la Democracia Local. Comités Cívicos Electorales. Participación 1985-2003.

\* Número de partidos que postularon candidatos a la presidencia y al congreso. (el resto corresponde al listado oficial de partidos inscritos ya sea que hayan postulado candidatos o no)

\*\* Incluye al partido VIVA, que no logró inscribir a sus candidatos para la contienda electoral.

En Ortiz (coord.) *et al.*, *Partidos políticos en Guatemala: entre institucionalidad y pragmatismo político*, Guatemala, Flacso, 2008.

- c) Con respecto al inciso anterior lo que cabe resaltar es que la ley necesita contar con recursos “preventivos” y no sólo con castigos *ex post facto* que, dadas las características del funcionamiento del sistema de partidos, parecen poco eficientes.

*Cuadro V*  
*Volatilidad partidaria en Guatemala*  
*1985-1999*

<i>Elección</i>	<i>Natalidad partidaria</i> % de partidos nuevos con representación	<i>Mortalidad partidaria</i> % de partidos que no logran obtener reelección
1985	25	40
1990	63.6	37.5
1994	16.7	63.6
1995	14.3	0
1999	50	50
2003	53.8	16.6
2007	36.4	38.5

Fuente: Artiga-González [1985-1999], Fortín [2003 y 2007] en Fortín, Javier, “Transfuguismo parlamentario en Guatemala: algunos casos”, *Cuadernos de información política*, núm. 15, Guatemala, Flacso, 2008.

d) La asignación de recursos públicos, de acuerdo con la nueva disposición legal, quedó condicionada al logro del umbral electoral, 5% de los votos válidos (anteriormente era de 4%). El incremento de dicho umbral respondió a la necesidad de fortalecer e institucionalizar partidos políticos, pues además de esta medida se aprobaron otras reformas relativas al endurecimiento de los requisitos para inscribir un partido político. Dada la historia político partidaria de Guatemala, con una tasa de natalidad, mortalidad y volatilidad partidaria muy alta (como se muestra en la tabla anterior), la apuesta por estas reformas pudo haber sido correcta. Sin embargo, aunque se trata de un umbral muy alto, comparado con el resto de América Latina, el mismo no logró su objetivo de limitar la supervivencia y el acceso al financiamiento público, precisamente porque la misma legislación contempló la “excepción a la norma” al permitir que un partido no sólo sobreviva sino que sea sujeto de financiamiento al alcanzar al menos una diputación.<sup>13</sup> Lo anterior tiene por lo menos tres implicaciones importantes:

- Aunque esta disposición legal favorece a partidos más pequeños y podría argumentarse que, al menos en teoría, apuntala la representación, la misma contraviene la idea inicial de la norma de elevar los requerimientos para la inscripción y supervivencia de un partido político, en un sistema donde aproximadamente en cada elección participan en promedio 19 partidos y de ellos el 40 o 50% son partidos nuevos.
- El financiamiento público para estos partidos con menos votantes se vuelve muy escaso (pues en algunos casos los mismos no llegaron ni al 1% de votos), por lo que los mismos quedan a la deriva, a merced del financiamiento privado.
- Finalmente, este fenómeno se hace más complejo al evidenciar que la ley no contempla topes de gasto de campaña ni regulaciones al financiamiento de acuerdo con el tipo de campaña electoral, como se amplía en el inciso siguiente.

e) Según la ley actual, un partido que sólo postula candidatos a diputados tiene el mismo tope de gasto de campaña y la misma posibi-

<sup>13</sup> Artículo 21, Ley Electoral y de Partidos Políticos.

lidad de obtener financiamiento que un partido que participa en la contienda presidencial o en ambas. Dado que los costos y la movilización que requiere una u otra campaña, o todas a la vez, son muy diferentes, el corregir la ley es un asunto fundamental para evitar inequidades entre los mismos partidos. Además, la regulación de este aspecto podría convertirse en un incentivo positivo para que los partidos amplíen su base territorial y despliegue organizacional, en función de alcanzar más votos; lo cual podría redundar en instituciones más fuertes y representativas.

- f) La ley no contempla rubros sobre el destino del gasto público ni privado. La única regulación es la que señala que los partidos deben “descentralizar los fondos públicos que reciban trasladando a los comités ejecutivos departamentales y municipales el *porcentaje que (el comité ejecutivo nacional) acuerde*”,<sup>14</sup> es decir, a criterio de la élite partidaria. Y este mismo artículo señala que el financiamiento puede estar destinado a funcionamiento partidario o a gastos de campaña. En un sistema que se caracteriza por concentrar los esfuerzos y gastos en la campaña electoral y en el mercadeo político, no contemplar este tipo de regulaciones es fomentar que las cosas sigan como están, en detrimento del fortalecimiento democrático y partidario.
- g) En este sentido, aunque la ley prohíbe expresamente las donaciones “anónimas”,<sup>15</sup> la regla en este país ha sido el anonimato, así como la donación de recursos en especie, que luego se cobran con favores o privilegios políticos. Por tanto, la fiscalización del financiamiento privado real presenta un enorme desafío que, por lo menos hasta la reciente elección, no parece resuelto.
- h) Por primera vez la ley establece lineamientos para acceso y fiscalización de gastos en los medios de comunicación. No obstante en el pasado ejercicio electoral y primer proceso bajo esta normativa, se observa que: los partidos siguen teniendo acceso gratuito a los medios televisivos, como parte de las “ventajas” que da el monopolio de los medios a los partidos que así lo negocian; lo cual no siempre se dice de manera abierta y transparente, por lo que se dificulta el conocimiento exacto del monto gastado en este rubro. Además, se

<sup>14</sup> *Idem.* (subrayado propio).

<sup>15</sup> Artículo 21, inciso b.

observa que el TSE aún no cuenta con la capacidad para procesar toda la información que recibe diariamente de los medios de comunicación (según lo estipula la ley), lo cual limita la posibilidad de cualquier medida “preventiva”, anulando la eficacia de la propuesta legal.<sup>16</sup>

- i) A pesar de los aspectos novedosos y positivos de la ley, su principal debilidad es la falta de mecanismos de sanción. No importa cuál haya sido el límite fijado si el mismo no se cumple. Esta debilidad radica tanto en la falta de procesos claros, como en la falta de tipificación de delitos específicos relativos al financiamiento partidario. De esta cuenta los partidos políticos han entregado sus informes financieros, según lo estipula la ley, pero los datos que se conocen, publicados por el Tribunal sobre esos informes, son mínimos y relativos al cumplimiento de requisitos formales.

Como dato extraoficial<sup>17</sup> se sabe que los montos declarados como ingresos no coinciden con los de los gastos reportados por los mismos partidos políticos. De igual manera, los montos registrados por los medios, de manera diaria, tampoco coinciden con los gastos declarados por los partidos. Pero esta información no podrá ser corroborada o desmentida en tanto la magistratura del Tribunal no publique los informes elevados por la Auditoría Electoral y los ponga a disposición de la ciudadanía. Sin embargo, si esto fuera cierto, habrá que ver hasta dónde el TSE, máximo órgano de control del financiamiento partidario, es capaz y tiene la voluntad de sancionar a los partidos transgresores. Esto es fundamental pues es el primer ejercicio de este tipo, por lo que cualquier acción consecuente sentará precedente para los futuros informes y reportes de los partidos. Se esperaría también, que fuera el mismo Tribunal el que ponga el ejemplo de transparencia y rendición de cuentas al publicar los informes de la Auditoría, así como los datos relevantes del financiamiento partidario.

<sup>16</sup> Balsells, *art. cit.*

<sup>17</sup> Datos obtenidos mediante entrevistas al personal de la Auditoría electoral, publicados en *ibidem*, pp. 312-316.

## IV. DE LA EXPERIENCIA

La debilidad en la capacidad de sanción del Tribunal Supremo Electoral ha sido fundamental para que los partidos incumplan o transgredan la norma sin mayores consecuencias. El ejemplo más ilustrativo de esto es la sanción impuesta al Partido Patriota antes del inicio de la campaña 2007, precisamente por adelantarse a la campaña e iniciar una “precampaña”. La ley permite la propaganda electoral a partir de la convocatoria electoral (artículo 219) por lo tanto, el Tribunal sancionó a este partido y le ordenó retirar la propaganda desplegada para tal efecto, no obstante el partido hizo una apelación ante la Corte de Constitucionalidad para que no se le aplicara la sanción. Aunque la Corte no resolvió a favor del partido, la medida le permitió ganar tiempo, por lo que no fue necesario retirar vallas ni carteles una vez que el periodo de campaña había iniciado. Sin embargo, a pesar del fallo de la Corte, el TSE no hizo ningún pronunciamiento al respecto. Mientras tanto, esto originó que todos los partidos adelantaran la campaña sin ninguna consecuencia legal.

Este fue un mal precedente para el ejercicio electoral. La anterior Magistratura del TSE se caracterizó por su condescendencia y poca firmeza hacia los partidos políticos, probablemente la elección de nuevos magistrados a inicios de 2008 tuvo relación con este hecho, sobre todo porque la mayoría de magistrados buscaba su reelección, aunque ninguno la logró. No obstante se hubiera esperado que los nuevos magistrados retomaran de manera firme el tema de la fiscalización financiera, ya que serían ellos quienes tendrían a su cargo la evaluación de los informes de la Auditoría Electoral. Pero, de manera contraria, una de las primeras acciones fue el desmantelamiento de la unidad de Auditoría al no prorrogar los contratos de los auditores que en gran medida fueron capacitados por CAPEL. A la fecha aún no se conoce ningún informe oficial sobre el uso de los recursos partidarios durante la campaña de 2007, lo cual es preocupante pues ya se terminó otro año contable, así mismo pendiente de ser auditado.

No existen datos oficiales sobre gasto partidario. Desde la academia se ha intentado encontrar algunos métodos objetivos que permitan su cuantificación y, en ese sentido, los únicos datos que se conocen son los estudios de Mirador Electoral realizados por Acción Ciudadana.<sup>18</sup> Los datos

<sup>18</sup> Mirador Electoral se constituyó por un consorcio de cinco instituciones: Flasco, DOSES, INCEP, Acción Ciudadana (capítulo local de Transparencia Internacional) y CEMA, con el objetivo de monitorear las campañas electorales 2003 y 2007.

obtenidos a partir de la campaña de 2007 brindan una perspectiva desoladora del tema, precisamente porque se esperaba que la nueva legislación tuviera algún impacto en el gasto de la campaña electoral (véase Cuadro I). El monitoreo de Acción Ciudadana fue muy exhaustivo y se basó en el recuento de tiempos y anuncios pautados a un precio de mercado. Sin embargo, no existe manera de verificar si los reportes oficiales de los partidos políticos se asemejan a estos montos o si existe la posibilidad de que el TSE compruebe la veracidad de los datos.

Cabe destacar que para este informe no fue posible obtener datos de primera mano sobre el financiamiento partidario, sin embargo, un esfuerzo interinstitucional<sup>19</sup> muy reciente que buscaba documentar y revisar el proceso electoral de 2007, da cuenta de algunos datos obtenidos mediante entrevistas como salida a la imposibilidad de tener acceso a datos oficiales. El informe elaborado por Alejandro Balsells y Carmen Gramajo da cuenta de los datos extraoficiales mencionados arriba, sobre la incongruencia entre los datos de ingreso y de gasto reportados por los partidos, así como la no relación de los mismos con los datos consignados por los medios. Vale la pena evaluar los datos publicados por el TSE sobre el tema (cuadro V), para comprender que la fiscalización, la rendición de cuentas y la transparencia son aún incipientes y están lejos de concretarse.

## V. LOS TEMAS PENDIENTES

Como se señaló al inicio de este artículo, el financiamiento político partidario es un tema fundamental para comprender el funcionamiento del sistema político nacional, así como su incipiente desarrollo democrático. En años recientes a Guatemala se le ha calificado de manera muy negativa respecto a distintos indicadores que intentan comparar diversos países de Latinoamérica o del mundo. Se le ha catalogado como un “Estado fallido”, como el país más desigual de América Latina, como uno de los países más violentos del continente, como uno de los países con menor aplicación de justicia, entre otros. Además, la narco violencia se ha disparado y para comprobarlo basta hacer un recuento de artículos de periódico muy recientes. Aunque todos estos temas podrían parecer lejanos a nuestro tema de estudio, hay un hilo muy fino que vincula las

<sup>19</sup> El consorcio de instituciones, del cual formé parte, estaba integrado por NDI, SO-ROS, NIMD, Flasco, ASIES y DOSES.

características del financiamiento partidario, con la realidad sociopolítica nacional y sus diversos indicadores.

La posibilidad de llegar al poder político mediante elecciones está condicionada por la capacidad de financiar la propia campaña electoral. Esto supone que sólo pueden llegar al poder aquellos que cuenten con recursos propios o un buen “inversionista”. Esto supone que, aunque algunos partidos digan lo contrario, no hay una forma de separar el dinero lícito del dinero ilícito por lo que el dinero proveniente del narcotráfico o del crimen organizado encuentra fácilmente canales para “hacer aportes” a la política, muchas veces sin que el mismo candidato tenga conocimiento de su procedencia. Además, la necesidad cada vez mayor de contar con más recursos para una campaña, hace necesario comprometer al partido con más “financistas” a quienes sin duda luego hay que retribuir sus aportes por cualquier vía: favores políticos, puestos clave, concesiones, mantenimiento de monopolios, etcétera. Ello conlleva a que las autoridades electas, una vez en el poder, deban responder a una serie de “compromisos” de campaña (que no necesariamente se refieren a las promesas hechas a la ciudadanía).

Además, la característica de la “inmunidad” que adquieren los gobernantes una vez electos (por el derecho de antejuicio) ha redundado en impunidad para gran cantidad de delitos, desde malversación de fondos hasta lavado de dinero, o vínculos con el narcotráfico. Sobre esto puede ejemplificarse el caso del diputado Manolo Castillo a quien no se capturó sino hasta haber concluido su periodo en el Congreso, luego de varias acusaciones (incluyendo vínculos con el narcotráfico, relación con la matanza de cinco diputados salvadoreños, entre otros) o el caso de la “misteriosa” desaparición de 82 millones de quetzales del Congreso. Si a esto se suma la entrega de puestos clave como resultado de la “inversión en la política”, podría tener alguna relación con el hecho de que ahora se afirma abiertamente en Guatemala que el crimen organizado y el narcotráfico han infiltrado las estructuras del Estado. Sin embargo no existe ningún estudio serio que dé cuenta de esa realidad.

El tema de la impunidad no es poca cosa, ya que socava la legitimidad y eficacia de cualquier institución del Estado, especialmente del sistema de justicia que en lugar de sancionar, parece incentivar la transgresión de la ley al no contar con la fuerza suficiente para hacerla cumplir ni castigar su incumplimiento. El tema del financiamiento partidario no es la excepción, ya que como se señaló antes, la impunidad frente a las transgre-

siones de la norma parece la regla y no la excepción, sobre todo cuando el órgano encargado de impartir justicia no cuenta con las herramientas necesarias para cumplir su papel.

Ante tal incapacidad y/o falta de voluntad de sanción por parte del órgano electoral no parece rara, entonces, la ausencia de datos claros, transparentes y fidedignos sobre el financiamiento partidario. Como señala Balsells, aunque se esperaría que los mismos partidos fiscalizaran a sus contrapartes y denunciaran cualquier tipo de violación a la norma esto no se hace,<sup>20</sup> pues aunque generalmente durante la campaña electoral ha habido acusaciones mutuas sobre el uso de los recursos públicos<sup>21</sup> o incluso señalamientos sobre recursos del narcotráfico, éstas no pasan de ser una estrategia mediática para ganar la simpatía del electorado, sin ninguna consecuencia legal. Al final persiste una especie de “pacto de caballeros” en donde se privilegia el mantenimiento del *status quo*, pues nadie quiere perder sus “privilegios” o la posibilidad de tenerlos una vez llegado al poder.

En este sentido, la posibilidad de hacer pequeños cambios a la Ley Electoral y de Partidos Políticos se ha visto como un aspecto positivo, sin embargo, la existencia de las normas *per se*, no garantiza su cumplimiento. Sumado a ello, la posibilidad de tipificar delitos vinculados al financiamiento partidario o a cualquier otro delito electoral está cuesta arriba, de tal manera que muchas de las disposiciones de la ley parecen letra muerta al no existir mecanismos de sanción que obliguen su cumplimiento.

Aunque el debate actual sobre nuevas reformas a la Ley Electoral ha cobrado relevancia, el mismo se centra en cuestiones de forma y no siempre de fondo. Por ejemplo, los parlamentarios y los medios se centran en discutir cuál es la mejor propuesta sobre la reducción del número de diputados en el Congreso, no obstante esas propuestas se centran en asun-

<sup>20</sup> Balsells, *art. cit.*, pp. 344 y 345.

<sup>21</sup> La Ley electoral obliga a los partidos políticos a “abstenerse de recibir ayuda económica, trato preferente o apoyo especial del Estado o sus instituciones, en forma que no esté expresamente permitida por la ley” (artículo 22, inciso j); prohíbe el uso de recursos y bienes del Estado para propaganda electoral, así como el uso de influencia o participación de funcionarios o empleados públicos en actividades electorales durante su jornada de trabajo (artículo 223). El reglamento es un más específico en cuanto a “restringir” aportes “dinerarios o no dinerarios” de cualquier “organismo, entidad o dependencia del Estado y municipalidades” (artículo 14). Tampoco permite aportes anónimos.

tos relativos al pago de nóminas o a la imagen del Congreso y no en cuestiones de representación ni tamaño de distritos, entre otras. De igual manera, la discusión sobre el incremento del financiamiento estatal, se centra en la cantidad de dinero que aporta el erario y en la corrupción, pero no toca lineamientos para el fortalecimiento de la institucionalidad partidaria ni controles para el gasto y la transparencia.

No puede negarse que Guatemala ha dado pasos importantes hacia la construcción de un régimen más democrático pero, dadas las características de funcionamiento del sistema, la aplicación de la norma se convierte en un asunto fundamental y aún incipiente, especialmente, cuando la misma legislación contiene sus propias excepciones y zonas grises. Además, aún queda pendiente legislar sobre algunos temas fundamentales que en otras latitudes son asuntos resueltos pero que en Guatemala no logran ponerse sobre la mesa de discusión, tales como: regulaciones sobre el destino del gasto partidario, controles efectivos sobre el origen de los fondos, transparencia para el conocimiento real del financiamiento partidario, leyes que favorezcan la participación femenina, entre otros.

*Cuadro VI*  
*Datos generales de partidos políticos al 31 de enero de 2008*  
*resumen de cumplimiento*  
*(www.Tse.Org.Gt/audioria)*

NO	PARTIDO POLÍTICO	CONTADORES GENERALES	ESTADO PATRIMONIAL	CUENTAS BANCARIAS		PRESUPUESTOS DE CAMPAÑA	
				CUENTAS DE CAMPAÑA ELECTORAL	CUENTAS PARA GASTOS PERMANENTES	PRESUPUESTO DE INGRESOS	PRESUPUESTO DE EGRESOS
1	DEMOCRACIA CRISTIANA	sí	no	no	sí	no	sí
2	DESARROLLO INTEGRAL AUTÉNTICO	sí	sí	sí	no	no	sí

NO	PARTIDO POLITICO	CONTADORES GENERALES	ESTADO PATRIMONIAL	CUENTAS BANCARIAS		PRESUPUESTOS DE CAMPAÑA	
				CUENTAS DE CAMPAÑA ELECTORAL	CUENTAS PARA GASTOS PERMANENTES	PRESUPUESTO DE INGRESOS	PRESUPUESTO DE EGRESOS
3	FRENTE REPUBLICANO GUATEMALTECO	sí	sí	sí	sí	sí	sí
4	PARTIDO DE AVANZADA NACIONAL	sí	sí	sí	sí	sí	sí
5	MOVIMIENTO REFORMADOR						
6	PARTIDO LIBERTADOR PROGRESISTA						
7	UNIÓN DEMOCRÁTICA	sí	no	no	no	no	no
8	LOS VERDES						
9	UNIDAD REVOLUCIONARIA NACIONAL GUATEMALTECA	sí	sí	sí	sí	no	sí
10	PARTIDO PATRIOTA	sí	sí	sí	sí	sí	sí
11	GRAN ALIANZA NACIONAL	sí	sí	sí	sí	sí	sí
12	UNIDAD NACIONAL DE LA ESPERANZA	sí	sí	sí	sí	sí	sí
13	PARTIDO UNIONISTA	sí	sí	sí	sí	sí	sí

				CUENTAS BANCARIAS		PRESUPUESTOS DE CAMPAÑA	
				CUENTAS DE CAMPAÑA ELECTORAL	CUENTAS PARA GASTOS PERMANENTES	PRESUPUESTO DE INGRESOS	PRESUPUESTO DE EGRESOS
NO	PARTIDO POLITICO	CONTADORES GENERALES	ESTADO PATRIMONIAL				
14	ALIANZA NUEVA NACIÓN	sí	sí	no	sí	no	sí
15	BIENESTAR NACIONAL	sí	sí	sí	sí	sí	sí
16	FRENTE POR LA DEMOCRACIA	sí	sí	no	sí	sí	sí
17	UNIÓN DEL CAMBIO NACIONALISTA	sí	sí	sí	no	sí	sí
18	CENTRO DE ACCIÓN SOCIAL	sí	sí	sí	sí	no	sí
19	PARTIDO SOCIALDEMOCRATA GUATE.-. MALTECO						
20	ENCUENTRO POR GUATEMALA	sí	sí	sí	sí	sí	sí
21	VISIÓN CON VALORES No participó en el proceso electoral 2007						

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- MACK, ORTIZ, *et al.*, *Cuadernos de información política*, números del 1 al 15, Guatemala, Flacso-Área de estudios sociopolíticos, 2006-2008.
- MIRADOR ELECTORAL, *Informes sobre el proceso electoral 2007*, Guatemala, 2007.
- Monografía de partidos políticos, 2004-2008*, Guatemala, ASIES, 2008.
- NÚÑEZ, Eduardo (coord.) *et al.*, *Siete claves para el cambio. Análisis técnico, político y normativo del proceso electoral. Guatemala 2007*, Guatemala, SOROS/NDI/NIMD/Flacso/ASIES/DOSES, 2008.
- ORTIZ, Paola (coord.) *et al.*, *Partidos políticos en Guatemala: entre institucionalidad y pragmatismo político*, Guatemala, Flacso, 2008.

*Leyes y acuerdos*

- Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral, Acuerdos de Paz, Guatemala, 1996.
- Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto núm. 1-85 del 3 de diciembre de 1985.
- Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto núm. 10-04 del 21 de abril de 2004.
- Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto núm. 35-06 del 17 de noviembre de 2006.
- Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Acuerdo No. 18-2007, del 23 de enero de 2007.
- Reglamento de control y fiscalización del financiamiento público y privado, de las actividades permanentes y de campaña electoral de las organizaciones políticas, Acuerdo 19-2007, del 23 de enero de 2007.
- Reglamento de control y fiscalización de las campañas publicitarias de las elecciones generales, Acuerdo 131-2007, del 3 de mayo de 2007.