

EL NUEVO RÉGIMEN DE FINANZAS PARTICIPATIVAS

Guatemala, diciembre 2018 • Departamento de Investigaciones Sociopolíticas • Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)



El modelo de financiamiento partidario en Guatemala dio un paso positivo para la transparencia política, generando los mecanismos suficientes para disminuir el riesgo de corrupción que corren los empleados públicos electos por parte de grupos de presión.

El año 2015 será guardado en la memoria de los guatemaltecos y de la democracia del país por muchas razones. La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el Ministerio Público (MP) presentaron uno de los casos de corrupción más grandes, más documentados y emblemáticos de la historia política guatemalteca. Dicho evento desencadenó, a su vez, una serie de efectos de reforma y cambio institucional nunca antes vistos. La ciudadanía, por su parte y de manera espontánea, protagonizó una de las manifestaciones sociales más duraderas al salir

a la Plaza de la Constitución, por más de 20 semanas, para exigir la renuncia de los entonces Presidente y Vicepresidenta.

Entre las consignas de *la plaza* se pueden mencionar el hartazgo generalizado hacia la clase política, provocado en gran medida por el aprovechamiento del poder y control del aparato estatal. Se solicitaban cambios efectivos y de fondo, que propiciaran las condiciones necesarias para mejorar la calidad democrática (representación y gobernabilidad) y políticas públicas que atacaran los problemas

estructurales del país desde la raíz, los cuales habían sido puestos a un lado por la falta de interés de las autoridades y los efectos nocivos de la corrupción.

La plaza, pese a su falta de organización bajo un logo, emblema u objetivo en concreto, logró una serie de modificaciones que constituyen la base del actuar estatal en sentido amplio. Por mencionar algunas, se reformó la Ley Orgánica del Organismo Legislativo (Decreto 14-2016), Ley Orgánica del MP (Decreto 18-2016), Ley para el fortalecimiento de la transparencia fiscal y la gobernanza de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT, Decreto 37-2016) y la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP, Decreto 26-2016).

En ese sentido, los cambios realizados a la LEPP buscan democratizar la competencia electoral al volver equitativo el acceso a medios de comunicación de parte de los partidos políticos; defender la autonomía e independencia a la hora de actuar de parte de las organizaciones políticas frente al financiamiento privado; y expandir los derechos de la ciudadanía –mediante el voto– a guatemaltecos no residentes en el país. El proceso electoral también sufrió cambio al dividirlo en tres etapas, la cuales consisten en la inscripción de candidatos, la realización de campaña electoral y la votación per se. En manera concreta, la reforma dio vida a la Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos (Acuerdo número 304-2016 del TSE), la Unidad Especializada sobre Medios de Comunicación y Estudios de Opinión (Acuerdo número 305-2016 del TSE) y el Reglamento de Voto en el Extranjero (Acuerdo número 274-2016 del TSE).

Sin embargo, se ha producido un desconocimiento y campañas de desinformación de distintos actores que generan más dudas que respuestas. Entre los que las han generado se encuentran los financistas, los partidos políticos y los representantes de los medios de comunicación

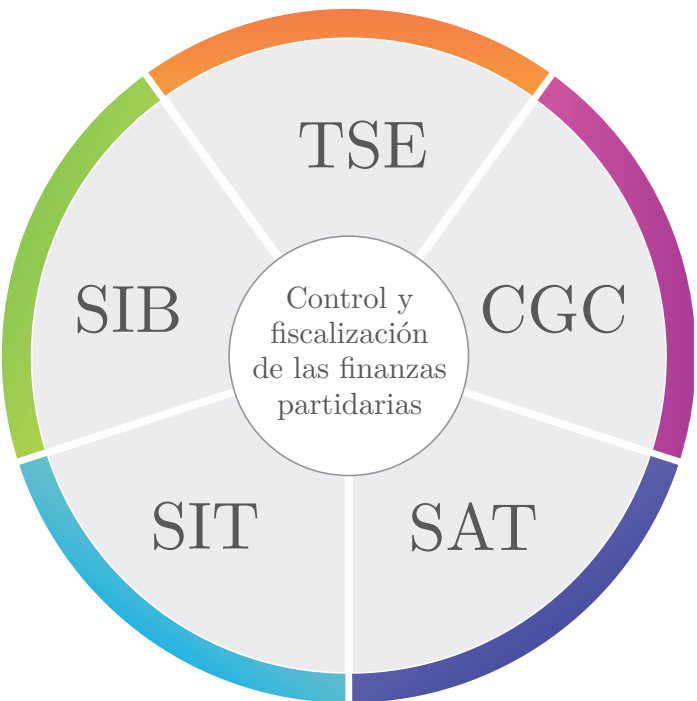
criticando la labor del TSE en la aplicación de las reformas. Estas se aprobaron en un contexto de mucha expectativa; dicho sentimiento jugará un papel importante para juzgar si su primera aplicación generó los cambios que se esperan en el sistema electoral o aún falta por hacer. El TSE ha generado un intenso proceso de implementación en donde se crearon reglamentos, normativas y manuales para su cumplimiento y que marcarán la agenda que continúe con el proceso de consolidación del sistema democrático.

Este documento pretende resumir a grandes rasgos en qué consisten las reformas en lo respectivo a los nuevos parámetros de control y fiscalización de las finanzas. Aún existen dudas con respecto a la aplicación, pero la incertidumbre que genera cualquier reforma electoral es comprensible en el primer proceso en el que se ponga en práctica. El reto consistirá en que todos los actores que conjugan en el proceso electoral aporten y sean responsables de la implementación de las reformas, tanto partidos políticos, TSE, financistas y sociedad civil.

En lo que respecta al control y fiscalización de las finanzas partidarias, las reformas en 2016 a la LEPP representan un cambio significativo en el panorama y el sistema de financiamiento vigente, el cual permite a los financistas influir en el comportamiento de los partidos políticos y funcionarios públicos en Guatemala. El Tribunal Supremo Electoral (TSE) trabajará en conjunto con la Contraloría General de Cuentas (CGC), la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), la Superintendencia de Bancos (SIB) y la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT), además de otros funcionarios públicos que sean requeridos para dichas funciones, para fiscalizar las finanzas de los partidos.

A su vez, los partidos políticos deben poseer cuentas bancarias según el nivel de organización territorial que posean (nacional, departamental y municipal) y las mismas divididas según

ESQUEMA 1: Trabajo interinstitucional en el control y fiscalización de las finanzas



Nota: Elaboración propia con información del Reglamento de la Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos

el origen de los fondos (público y privado). Considerando que las organizaciones políticas deben tener representación territorial mínima en 50 municipios de 12 departamentos, más la cuenta bancaria nacional, un sólo partido debe poseer, por lo menos, 63 cuentas bancarias divididas por el origen de los fondos. En este momento es cuando la labor conjunta del TSE y la SIB encuentra relevancia, ya que el órgano electoral no posee las capacidades técnicas y financieras para realizar una labor de tal magnitud. Profundizando al respecto, se debe considerar que para el siguiente proceso electoral competirán todos los partidos inscritos, por lo que la necesidad de convenios de trabajo, protocolos de cómo se actuará y la garantía de plena confidencialidad por lo sensible de la información a tratar, deben estar a la altura para garantizar a todos los actores un escenario transparente y sin inconvenientes.

Los topes del gasto por campaña electoral, estipulados en USD1.00 por empadronado a diciembre del año previo a elecciones, fue otro de los aspectos que se modificaron tras las reformas de 2016. Dicho monto cambió a USD0.50, considerando que las pautas publicitarias en los medios de comunicación van a ser cubiertas por el TSE. Para las elecciones generales del 2011, el monto máximo a gastar por parte de los partidos políticos, también conocido como el techo de campaña, fue de Q.48,521,029.24 (estimado de 6.4 millones de USD) y en 2015 de Q.58,229,625.25 (estimado de 7.5 millones de USD). En el caso hipotético de que el total de empadronados no cambie, aspecto poco probable porque durante la consulta popular el padrón nacional disminuyó, estaríamos esperando que las elecciones generales del 2019 sean unas de las más baratas en función del gasto que realizan las organizaciones, sin la saturación acostumbrada de vallas publicitarias, anuncios

en medios de comunicación social y presencia en calles y avenidas con postales de candidatos e incentivando al voto por partido.

Con respecto al financiamiento público, producto del éxito electoral que puedan tener las organizaciones políticas, el monto a pagar quedó igual (USD2.00 por voto válido emitido tras la consecución de una curul o alcanzar el 5 % del total de votos para elecciones presidenciales). La diferencia, sin embargo, con otros procesos electorales consiste en la forma en la que los partidos políticos gestionarán dichos fondos.

CUADRO 1: Gasto por rubro del financiamiento público

Porcentaje del total	Destino de los fondos
30 %	Formación y capacitación de afiliados
20 %	Actividades nacionales y de funcionamiento
50 %	Funcionamiento y actividades en departamentos y municipios con organización partidaria vigente ^{1 y 2}

Fuente: Elaboración propia con información de la LEPP12

Aunque no se modificó el aporte del Estado a los partidos políticos, el hecho de limitar sus funciones con respecto a cómo se gestionará el gasto, es un avance. Asimismo, se deben destinar recursos a mantener las estructuras administrativas de los partidos políticos y la formación y capacitación de afiliados, pensando en que dicho modelo generará liderazgos que se renueven constantemente por la participación en esos espacios, y la elaboración de programas

¹ Durante el año electoral, los partidos pueden destinar la totalidad (100%) de los recursos públicos que reciban a los gastos de campaña.

² De ese 50% destinado al funcionamiento de la organización partidaria, 1/3 corresponde a la organización departamental y 2/3 a la municipal.

de gobierno, aspectos altamente solicitados en *la plaza*. De esta manera, se esperan mejoras en términos de institucionalización partidaria, proyección y elaboración de proyectos políticos

Esto es importante porque, dentro de las funciones de fiscalización que deben cumplir las instituciones antes mencionadas, se encuentra el cumplimiento en la gestión, consecución y gasto de parte de las agrupaciones políticas. Desde una perspectiva histórica, tomando en consideración la reforma de 2006 a la LEPP que aumentó el pago a las agrupaciones, según su éxito electoral, de Q2.00 a un USD1, los gastos totales de financiamiento público para el proceso electoral 2019 se espera que se reduzcan enormemente.

CUADRO 2: Gasto total por financiamiento público 1985-2015

Año Electoral	Gasto por financiamiento público
1985	Q3,293,334.00
1990	Q2,780,820.00
1995	Q2,614,432.00
1999	Q3,962,256.00
2003	Q4,742,532.00
2007	Q57,167,605.00
2011	Q88,536,522.00
2015	Q87,100,000.00 (aprox)

Nota: elaboración propia con datos brindados por el TSE.

Las regulaciones sobre quién puede financiar, cómo debe hacerlo y quiénes son los responsables de dichos fondos, también se modificaron durante el proceso de reforma de 2016. Las limitaciones hacia los Estados extranjeros y personas individuales o jurídicas extranjeras se extendieron también a individuos que hayan sufrido procesos de extinción de dominio o sido condenados por los delitos contra la

administración pública, lavado de dinero y otros activos y delitos relacionados. Dicha lógica prohibitiva responde a la necesidad de blindar a las organizaciones políticas de la influencia en la toma de decisión que posee el financiamiento privado no reportado y sus efectos en la representación efectiva y calidad democrática.

Sumado a la creación de la base de datos de exclusión de financistas, las responsabilidades penales y administrativas de introducir financiamiento a los partidos de manera contraria a la normativa fueron modificadas. Además de cancelar a las organizaciones políticas por el incumplimiento, el TSE impondrá sanciones administrativas y denunciará penalmente a los secretarios nacionales, departamentales y municipales de los partidos políticos, a individuos que realicen los aportes, quienes los reciban y a los candidatos que beneficien.

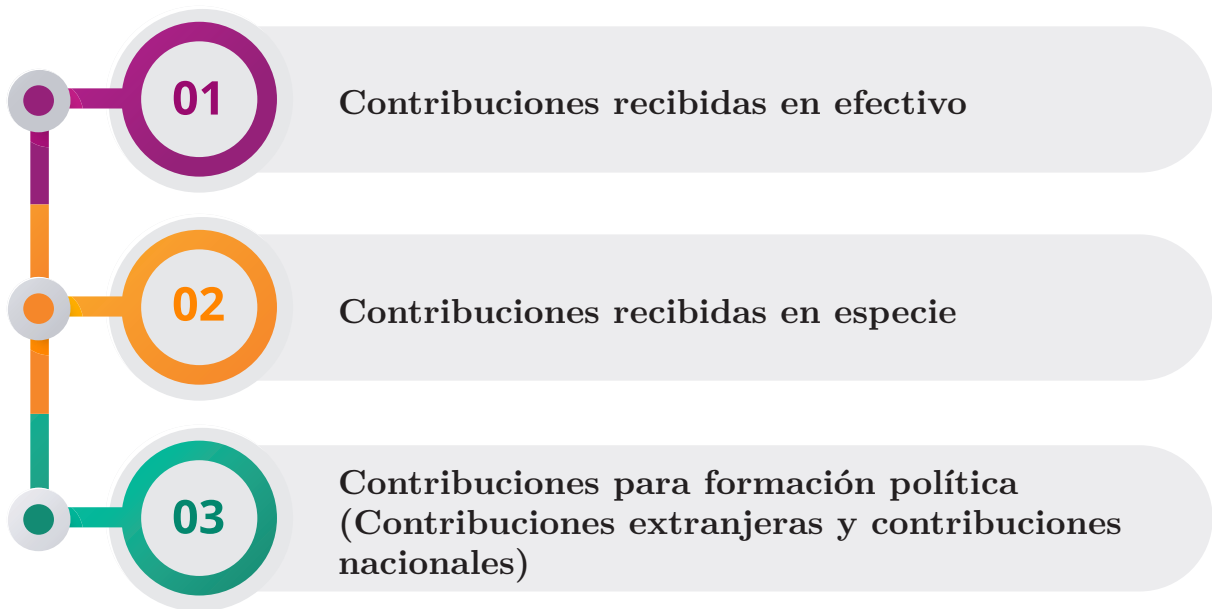
Sanciones severas, en ese sentido, tienen el propósito de disminuir lo máximo posible el incentivo a financiar contrario a la ley y recibir dichos fondos, por las consecuencias que conlleva, que van desde la cancelación partidaria hasta multas y denuncias del ámbito

penal, entre las que se incluye inhabilitación de función en cargos públicos o años de cárcel.

Por otra parte, los nuevos requerimientos de ley obligan a los partidos políticos a llevar registros contables de las contribuciones que reciban en efectivo, en especie y en materia de formación política por entidades extranjeras. Un aspecto novedoso es que la obligación de llevar registro en los libros contables corresponde también a los financistas. Entre ambos sujetos (organización política y financistas) deben existir registros contables físicos y electrónicos de todas las transacciones financieras, detallando el origen, manejo y aplicación de sus recursos por un periodo de 15 años, avance en comparación a los 5 años que debían de tener los registros anteriormente las agrupaciones.

Un cambio sustancial es la modificación del monto máximo con declaración jurada que deben cumplir los financistas. Previo a la reforma de 2016, el monto máximo era de USD10,000.00, significando esto que cualquier contribución mayor a esa cantidad debía especificar procedencia y estar legalizada por notario. La cantidad máxima se redujo a

CUADRO 3: Libros contables que deben llevar los partidos políticos



Q. 30,000.00, monto que debe incluirse en las finanzas partidarias mediante cheque o cualquier método de transferencia que proporcione el sistema bancario. Por insignificante que parezca, dicha medida permite rastrear el origen de los fondos, si el donante no forma parte de la lista de exclusión de financistas y quedando el registro guardado para la posterior fiscalización cuando la unidad de control o el mismo TSE lo requieran.

Para garantizar un proceso electoral transparente, los partidos políticos están obligados a presentar, un mes antes de las elecciones, los aportes recibidos durante los últimos dos años, el monto de las aportaciones para el proceso electoral por el que se compite y el balance de los estados financieros. Para evitar inconvenientes, los partidos deben crear los mecanismos de control interno a nivel nacional que supervisen cuentas y las presenten según el reglamento y la LEPP. Un aspecto a resaltar es que las organizaciones políticas, previo a las reformas LEPP del 2016, ya debían poseer las unidades internas de control de las finanzas pero no adquirieron la suficiente relevancia hasta que fueron cancelados partidos políticos e individuos fueron sancionados por incumplimiento de ley. En gran medida, y producto de las manifestaciones sociales, la creación de la Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos responde a la incompetencia del Órgano de Fiscalización Financiera que deben poseer las organizaciones políticas. A partir de la reforma a la LEPP de 2016, dicho órgano interno del partido debe presentar al Comité Ejecutivo Nacional (CEN) cualquier anomalía en los libros contables partidarios. El CEN, por su parte, debe informar, en los siguientes cinco días hábiles, a la Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas para que el partido político no sea sancionado según la LEPP y el propio reglamento de la unidad.

Cualquier documento contable, producto de los acuerdos interinstitucionales y de la reforma a

la LEPP del 2016, deben ser habilitados por la SAT y la misma Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos. En concordancia, los libros contables, que se detallan en el CUADRO 4, encontrarse de manera física en las oficinas centrales de cada organización política y con plena disposición de ser auditados. Por otra parte, la unidad es la encargada de velar porque dichos documentos cumplan con los requerimientos de ley y que no sobrepasen los máximos establecidos ya que, en caso de suceder, afectaría la competencia electoral y puede limitar la autonomía de los partidos a la hora de actuar y generar política pública una vez electos.

Además, dentro de las capacidades de la unidad se encuentra la total independencia para realizar investigaciones, estudios y auditorías a los partidos políticos; fiscalizar los recursos financieros públicos y privados que reciben para su funcionamiento y el patrimonio que posean. Las organizaciones políticas, a partir de la reforma a la LEPP de 2016, deben de contar con los registros e información contable como si se tratara de una empresa, de cualquier índole.

Cabe destacar del CUADRO 4 que la responsabilidad compartida no debe de interpretarse como una dilución. En primer lugar, correr el riesgo de recibir sanciones de naturaleza administrativa o penal genera el incentivo a hacer cumplir la normativa y los requerimientos establecidos en ley. Segundo, al aumentar las sanciones (multas y cancelación partidaria y sanciones a los individuos) y el rango de actuar en tiempo y espacio (decide cuándo es pertinente fiscalizar y los tiempos que deben cumplir los partidos políticos para la presentación de documentación financiera), los riesgos de cometer una irregularidad se reducen en comparación con el modelo previo. El TSE fue dotado de las herramientas necesarias para evitar ser burlado y transparentar el proceso por el cual se financian las organizaciones políticas.

CUADRO 4: Responsabilidades sobre documentos financieros

Origen de la responsabilidad	Responsables
Manejo de financiamiento público y privado	• Secretario General Nacional, departamentales y municipales (donde posea organización territorial vigente) • Secretarios de finanzas de cada nivel organizacional
Presentación y contenido de informes financieros	• Contador General • Secretario de Finanzas • Responsable del órgano de fiscalización financiera • Representante legal del partido político

Nota: elaboración propia con información de la LEPP y reglamento de la Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos.

Conclusiones y desafíos

Uno de los principales efectos que se pueden esperar en los procesos electorales, a partir de la reforma a la LEPP de 2016, es la disminución en los costos de campaña y los niveles de la misma. La reducción de USD1.00 a USD0.50 en los techos del gasto partidario afectará la exposición que tengan los candidatos en todos los niveles de postulación –corporaciones municipales, diputaciones departamentales y de Lista Nacional y las presidenciales–.

Compartir las responsabilidades penales y administrativas sobre el manejo, consecución y gasto de los fondos partidarios a los secretarios nacionales, departamentales y municipales, más la severidad del castigo a los partidos y las multas que pueda recibir son aspectos positivos de la reformas LEPP de 2016. Se busca, con la nueva normativa, quitar el incentivo a financiar de manera anómala a las organizaciones políticas y, a su vez, blindar a las mismas en su toma de decisión.

Se espera que la nueva normativa electoral del control y fiscalización de las finanzas genere efectos positivos en la institucionalización de las organizaciones políticas por varias razones. Una de ellas es el blindaje con respecto a grandes financistas y la influencia que tienen los medios de comunicación en la toma de decisión de los partidos políticos. Por otra parte, rubros de

gasto delimitados a las organizaciones para el mantenimiento de la organización territorial, y la inversión en formación y capacitación hacen que algo que se suponía que hacían los partidos, ahora sea una obligación.

Las reformas a la LEPP de 2016 responden a demandas ciudadanas surgidas en *la plaza*. Una de estas corresponde al derecho que tienen los votantes de saber quién financia a las organizaciones políticas y con qué fin. El modelo de financiamiento partidario en Guatemala dio un paso positivo para la transparencia política, generando los mecanismos suficientes para disminuir el riesgo de corrupción que corren los empleados públicos electos por parte de grupos de presión. Aunque todavía existan aspectos por mejorar, considerando que ningún sistema electoral es perfecto, los cambios que sufrió la normativa electoral acercan el modelo al ideal democrático que se espera tener.

Entre los desafíos de la aplicación de la nueva normativa electoral se menciona la necesidad del TSE de priorizar la aplicación de la reforma en materia de control y fiscalización de las finanzas. Los protocolos de actuación que se generen con las instituciones involucradas en el proceso electoral –CGC, SAT, SIB y SIT– jugarán un rol determinante, además del financiamiento que recibirá el TSE para el sostenimiento de las funciones de la Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos

y las capacidades humanas de los equipos que los conforman. Los recursos son limitados y las nuevas atribuciones son desconocidas en su práctica tanto para los que implementan como para los que serán fiscalizados.

A pesar de los esfuerzos del TSE, los actores del proceso aún tienen dudas sobre cómo se aplicará la normativa. Cualquier proceso de reforma política necesita un periodo de gracia para su implementación, en donde los actores se acoplan a las nuevas disposiciones para no incumplirlas. Aunque la LEPP y el reglamento de la Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas son claros, los requisitos que se solicitan a las organizaciones políticas son también difíciles de cumplir. Por ejemplo, los partidos se quejan de que los bancos no han querido abrir las cuentas que necesitan para operar, por el riesgo que implica un cliente en el ámbito político. Aun así, el modelo actual es un gran avance en comparación a la situación actual, en donde la falta de recursos, sanciones y trabajo interinstitucional no permitían al TSE realizar su trabajo.

Para concluir, las reformas del 2016 a la LEPP deben acompañarse de cambios estructurales del sistema electoral. Si bien es cierto que es contraproducente modificar la normativa electoral cada proceso electoral, la posible creación de subdistritos electorales, disminución de las barreras de entrada para la conformación de un partido político o la modificación del tipo

de lista de elección de diputados pueden atacar problemas de representación. Dicho asunto ha quedado pendiente y podría mejorar la calidad democrática del país.

Referencias

- Asamblea Nacional Constituyente. (1985). Decreto 1-85, Ley Electoral y de Partidos Políticos (1985). Guatemala: Tribunal Supremo Electoral.
- Brolo, J. (2013). El tamaño importa: Variaciones por distrito en elecciones legislativas de Guatemala (1984-2011). Guatemala: ASÍES.
- Carter Center. (2015). Financiamiento político y regulación de campañas electorales en América Latina. The Carter Center, Estados Unidos.
- Duarte, G., & Novales, H. (2017). 2016: Entre el desencanto ciudadano y las reformas institucionales. *Actualidad Política*, 13-32.
- Fernández Luján, E. (2016). Dos visiones sobre la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. *Actualidad Política*, 18-22.
- Gutiérrez, P. & Zovatto, D. (2011). Financiamiento de los partidos políticos en América Latina. IDEA INTERNATIONAL.
- Novales, H. (2014). Partidos Políticos guatemaltecos: financiamiento e institucionalidad. Guatemala: ASÍES.
- Tribunal Supremo Electoral (2007). Acuerdo 18-2007, Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Guatemala: Tribunal Supremo Electoral.
- Tribunal Supremo Electoral (2007). Acuerdo 19-2007, Reglamento de control, fiscalización del financiamiento público y privado de las actividades permanentes y de campaña electoral de las organizaciones políticas (2007). Guatemala: Tribunal Supremo Electoral.
- Tribunal Supremo Electoral. (2016). Acuerdo 304-2016. Unidad especializada de Control y fiscalización de las finanzas de los partidos políticos. Guatemala: Tribunal Supremo Electoral.
- Tribunal Supremo Electoral. (2016). Acuerdo 306-2016. Reglamento de control y fiscalización de las finanzas de las organizaciones políticas. Guatemala: Tribunal Supremo Electoral.

Editor

Asociación de Investigación y Estudios Sociales © 2018
10ª. Calle 7-48 zona 9
PBX: 2201-6300
www.asies.org.gt, asies@asies.org.gt
Ciudad de Guatemala, Guatemala, C.A.



/asiesgt



/asies_gt

Autor: Emilio Ruíz Galeano

Coordinación del equipo: José Carlos Sanabria

Equipo de investigación: Jahír Dabroy, Celia Luna Aguilera, Karin Ersben de Maldonado

Revisión de estilo: Ana Lucía Blas

Grupo editorial ASIES: Ana Lucía Blas, Lilliana López Pineda, Guisela Mayén y Ana María de Specher

Diagramación: Cesia Calderón

Impresión: Centro de Impresiones Gráficas (CIMGRA)
Impresión Guatemala 2018

La investigación y publicación se realizó con la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania (KAS). El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de ASIES. En ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea. Se permite la reproducción total o parcial de este documento, siempre que se cite la fuente.

La elaboración y publicación de este documento se realizó con una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), bajo la Iniciativa Think Tank, www.idrc.ca/thinktank. Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista de IDRC o su Consejo de Gobernadores, ni de la Iniciativa Think Tank (TTI).



Este reporte está protegido por una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported. Imagen: ASIES.