

EL CENTRO CARTER

INFORME ESPECIAL Nro. 1: EL FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN GUATEMALA 20 de noviembre de 2003

En años recientes las discusiones sobre la calidad de la democracia en el hemisferio occidental han enfocado con cada vez mayor urgencia el tema de la financiación de partidos políticos y campañas. El gasto ilimitado en las campañas políticas parece haber aumentado considerablemente el costo de las elecciones y estar alejando cada día más el sueño de crear un campo de juego electoral con iguales posibilidades para todos los candidatos. Las contribuciones no declaradas de donantes acaudalados, sean éstas de origen legal o ilegal, han aumentado el grado en que los candidatos que resultan electos se sienten en deuda con los donantes que contribuyeron a su campaña, menoscabando así la representación del ciudadano común en la formulación de las políticas públicas. En conjunto, estas tendencias están contribuyendo al surgimiento de un sentimiento público de desconfianza respecto a los partidos y candidatos, y sobre todo respecto a las posibilidades para la participación real de los ciudadanos en la política.

Respondiendo a esta preocupación, el Centro Carter ha buscado estimular un debate público sobre los temas relacionados con la financiación de campañas y partidos y las posibles reformas a los mismos. En una contribución significativa en pos de este objetivo, el Centro convocó a una conferencia que se realizó en Atlanta los días 17-19 de marzo de 2003, la cual se tituló *Financiando la Democracia en las Américas*, a la que se invitó a expertos y participantes de alto rango de todo el hemisferio. A lo largo de tres días de arduas discusiones, los participantes aportaron sus conocimientos sobre la financiación de partidos y campañas en

confianza de los guatemaltecos en sus instituciones políticas se encuentra en el punto más bajo en la historia con tan sólo un 33% de apoyo al sistema democrático según una encuesta reciente de Latinobarómetro. En otras encuestas, hasta un 80% de los guatemaltecos ha expresado carecer de confianza en los partidos políticos, los cuales son vistos a menudo como meros vehículos electorales para sus líderes y candidatos. En esta primera vuelta, hubo además una amplia preocupación acerca de la posible infiltración de dineros ilegales en las campañas de los partidos, y acerca del abuso de r

No hay un tope a los gastos totales de campaña ni tampoco a la cantidad de dinero desembolsado para avisos publicitarios en los medios de comunicación durante los procesos electorales. Los partidos políticos pueden comprar cantidades ilimitadas de tiempo de publicidad en televisión y radio así como espacios para avisos en los periódicos. La ausencia de límites tiende a fomentar un gasto excesivo, haciendo las campañas vulnerables a la financiación proveniente de fuentes ilícitas. La duración de las campañas electorales en Guatemala no hace sino agravar este problema. La actual campaña comenzó el 16 de mayo de 2003 y no finalizará hasta que concluya una segunda ronda electoral el 28 de diciembre, más de seis meses después de haberse iniciado.

2. Absoluto anonimato en cuanto al origen de las donaciones de campaña.

En Guatemala, las contribuciones a las campañas y partidos políticos no son reguladas en lo más mínimo. No sólo puede un individuo o empresa donar todo lo que desee, tampoco hay restricciones a las donaciones provenientes del extranjero o a las contribuciones de fuentes anónimas. No es obligatorio dar a conocer la identidad de los donadores ni la cantidad contribuida. Esta falta de control respecto a los donativos de campaña aumenta las posibilidades que los grandes financistas dominen el sistema de financiación política y que dineros de origen ilícito penetren en los partidos y campañas. De hecho, durante la actual campaña ha habido especulaciones sobre la propagación de dinero proveniente del narcotráfico y otras fuentes ilícitas, afectando potencialmente a todos los partidos tanto en el ámbito nacional como el local.

3. El financiamiento público de campañas y partidos es limitado

A todos los partidos que obtengan más del 4% de votos válidos para el cargo de presidente, les corresponde recibir dos quetzales (Q2) (aproximadamente US \$0.25) por cada voto. Debido a sucesivas devaluaciones de la moneda nacional, lo que parecía en 1985 una asignación generosa del gobierno a los partidos políticos, se ha convertido ahora en una contribución minúscula. Un partido que en las elecciones de este año logre obtener un millón de votos recibirá \$250.000 a cambio, lo cual no alcanza ni siquiera para montar una campaña mínima a nivel nacional. Además los partidos tienen derecho a servicios postales gratuitos.

Dentro del Tribunal Supremo Electoral (TSE), un departamento de Auditoría se encarga de administrar el desembolso de las asignaciones oficiales a los partidos. La financiación pública sólo se entrega una vez que las elecciones hayan concluido, y no antes, y los sucesivos desembolsos se realizan sólo después de que los partidos hayan entregado una contabilidad detallada de sus gastos de campaña, acompañada de la documentación correspondiente. El dinero proveniente de las asignaciones estatales puede ser utilizado para cualquier legítimo propósito partidario o de campaña sin restricción alguna.

4. Escasa regulación respecto al acceso a los medios durante el período de elecciones.

En teoría, la radio y televisión *pública* guatemalteca están obligadas a brindar a cada partido político legalmente constituido, un espacio de 30 minutos de aire semanales durante el transcurso de la campaña electoral. En realidad, el antiguo canal 5 de televisión pública, antes controlado por los militares, ha sido privatizado de conformidad con los acuerdos de paz firmados en 1996, mientras que el alcance de la radio oficial "TGW" es tan limitado que

durante la campaña de 2003 ningún partido ha solicitado hacer uso del tiempo de aire al que todos los partidos tienen derecho.

Las estaciones de televisión y radio y la prensa escrita de carácter *privado* no están obligadas a brindar tiempo de aire o espacio gráfico a los partidos políticos en tiempos de campaña, ya sea en forma pagada o gratuita. Esta situación obviamente entorpece cualquier intento de brindar un mínimo de igualdad de oportunidades a los partidos y candidatos de hacer llegar sus mensajes a los posibles votantes. Resulta más preocupante aún en vista que un solo empresario ejerce un monopolio sobre los cuatro canales abiertos de televisión y además posee numerosas estaciones de radio.

De acuerdo a la Ley actual, la única obligación del TSE con respecto a los medios de comunicación es asegurarse de que los medios electrónicos (TV y radio) no facturen a los partidos y candidatos a tarifas distintas de las tarifas comerciales regulares. Esta tarea recae nuevamente en el departamento de Auditoría del

II. Intentos previos de reforma

Respondiendo a inquietudes acerca de la debilidad del sistema guatemalteco de partidos, los acuerdos de paz negociados en 1996 entre el gobierno y la guerrilla de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) incorporaron una serie de compromisos para reformar el sistema electoral y de partidos. Luego de firmados los acuerdos, una Comisión de Reforma Electoral, compuesta por representantes de los partidos y del TSE, negoció una serie de recomendaciones de reforma que fueron enviadas al Congreso en 1998. Después de una intensa negociación inter-partidaria, se logró un aparente consenso respecto al contenido del paquete de reformas. Sin embargo, antes de que el Congreso lo aprobara, el proyecto de reforma fue enviado a la Corte Constitucional para su revisión y ésta encontró objeciones a una serie de puntos. La voluntad política de aprobar e implementar las enmiendas se fue luego desvaneciendo en un ambiente cargado de desconfianza respecto al apoyo a las reformas del FRG, el partido que estaba en ese momento en el poder.

Dejando de lado las intenciones políticas, los elementos planteados en el proyecto de reforma apuntaban en una dirección positiva en cuanto a varios de los aspectos clave del sistema de financiación política. Estos elementos son importantes de señalar dado que el actual proceso ha generado expectativas de que un nuevo intento de reforma electoral y de partidos será lanzado una vez que el Congreso se reúna nuevamente a principios de 2004, en cual caso el proyecto de reforma que quedó estancado podría servir como punto de partida para la discusión legislativa.

El proyecto de reforma redactado en 2001 proponía lo siguiente:

1. Elevar la contribución económica estatal a las campañas

El proyecto de reforma elevaba la contribución financiera del Estado a las campañas de los partidos de Q2 a US \$2 por voto, un aumento de ocho veces si se tiene en cuenta la tasa de cambio actual. Sin embargo, la reforma no condicionaba la entrega de dinero por parte del Estado a ninguna exigencia que no fueran los requisitos normales de contabilidad. El acceso a la compensación dependía de la obtención de un 5% de votos para presidente, un aumento sobre el 4% que rige actualmente.

2. Limitar el gasto total y las donaciones individuales

La reforma proponía un tope al gasto total de campaña y además limitaba cualquier contribución individual a no más de un 10% del gasto total de un partido. Si bien es obvia la dificultad de hacer cTm(P MCIad d e7.82-3 Tw2 0 acierlem)Tj0.00031 Tc -su law5.13499999 TD(Estcontri99

4. Prohibir que los medios de comunicación privados se rehúsen a vender tiempo de aire a determinados partidos o que discriminen en la aplicación de tarifas o la asignación de franjas horarias. El proyecto también obligaba a los medios a presentar sus tarifas de publicidad ante el auditor del TSE en caso que desearan transmitir propaganda de campaña.

5. Prohibir las contribuciones a las campañas de fuentes anónimas y limitar las donaciones de origen externo a aquellas que provengan de fuentes académicas destinadas a fines de capacitación partidaria.

6. Obligar a los partidos a llevar un registro de las donaciones de campaña y hacerlo público. En combinación con esta medida existía un requerimiento para que cada partido creara un organismo interno de supervisión de sus actividades financieras.

Esta somera reseña demuestra que a pesar de

participación más activa en este tema, forma parte de una alianza de ONG conocida como el Mirador Electoral. A fin de promover la transparencia en temas relacionados con la financiación de campañas, Acción Ciudadana ha solicitado a cada uno de los partidos que participan de la campaña del 2003, información muy general sobre sus finanzas y gastos incluyendo datos sobre los gastos en publicidad mediática. Este intento encontró escasa cooperación entre los partidos; de los cinco contendientes principales, sólo uno, la Gran Alianza Nacional (GANNA), respondió al cuestionario formulado por Acción Ciudadana; en cambio, el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), la Unión Nacional de la Esperanza (UNE), el Partido de Avanzada Nacional (PAN), o el Partido Unionista no lo respondieron. Esta falta de apertura resalta cuán delicados son los temas que se están tratando y el arraigado secreto que los recubre.

Poniendo de mayor relieve esta falta de transparencia, el 29 de octubre, el candidato a presidente por la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), Alvaro Colom, entregó un sobre lacrado al ex presidente peruano y actual jefe de la Misión Electoral de la OEA en Guatemala, Valentín Paniagua, en el cual decía informar los nombres de 39 donadores que colaboraban con su campaña. Sin embargo Colom se negó a hacer públicos los nombres, alegando que un año antes, luego de hacer públicos los nombres de algunos empresarios que apoyaban su campaña, autoridades del gobierno habían iniciado inspecciones impositivas y laborales a tres de éstos. El temor a tales hostigamientos impositivos puede disuadir a donantes de colaborar con las campañas, y el costo de tales investigaciones puede perjudicar a los donantes aun cuando sus colaboraciones sean totalmente legales.

A fin de sortear algunos de los obstáculos creados por la negativa de proveer informes financieros, Acción Ciudadana contrató analistas locales especializados en medios para monitorear sistemáticamente la prensa escrita, radio y TV a fin de medir la cantidad de tiempo y espacio que los partidos están dedicando a la publicidad de sus campañas. Luego de consultar con las empresas de medios sobre sus tarifas, Acción Ciudadana ha publicado cuadros continuos que informan de los gastos incurridos en los medios de comunicación por cada una de las campañas, lo cual ofrece por primera vez un panorama de quién está gastando cuánto. Aún falta información sobre los descuentos que los dueños de medios otorgan a los candidatos, así que no se sabe fehacientemente con qué porcentaje del costo cargan los partidos y qué porcentaje es absorbido por los medios; no obstante, se está empezando a arrojar luz sobre los costos totales.

Según las mediciones hechas hasta el 31 de octubre, los partidos que participan en la contienda electoral de 2003 han gastado en publicidad de campaña un total de Q195m, casi US \$25m, distribuyendo el 80% de ese gasto en televisión, 14% en radio y 6% en prensa escrita. Si bien no existen datos comparables de elecciones anteriores, el nivel actual de gastos se considera bastante elevado. La organización estima que hasta ahora, entre el 40 y el 45% del gasto total de las campañas se ha ido en publicidad en los medios. Sumando a estos gastos los de publicidad gráfica en la

Q136,000 cada uno. Estos datos revelan una desigualdad muy marcada en el acceso a recursos para los partidos que compiten en la campaña de este año.

2. Abuso de recursos públicos

A pesar de las restricciones legales mencionadas arriba, la práctica de las elecciones guatemaltecas ha sido que el partido en el poder hace un uso irrestricto de los recursos del Estado, en las más variadas formas, a fin de influenciar la decisión de los votantes. La primera ronda de las elecciones del 2003 no ha sido una excepción a esta regla. A pesar del Acuerdo Ético-Político firmado el 10 de julio de 2003 en el que todos los partidos asumieron el compromiso de no utilizar recursos del Estado para favorecer sus campañas –tal como se prohíbe en el Artículo 223 (e) de la Ley Electoral- se han denunciado y documentado sistemáticos abusos al respecto.

Un tema de especial preocupación este año ha sido la reorganización en junio de 2002 de ex grupos paramilitares conocidos como los Patrulleros de Autodefensa Civil (PAC) y la decisión del gobierno de Alfonso Portillo de concederles una indemnización económica por sus años de servicio al Estado. Durante la campaña de primera ronda, surgieron imputaciones de que una gran cantidad de dinero público destinada a las indemnizaciones en verdad estaba siendo utilizada para comprar votos a favor del FRG en este segmento de la población; las acusaciones en este sentido tomaron más fuerza cuando, hacia el final de la primera vuelta, el gobierno aumentó a 500 mil el número de posibles beneficiarios de las indemnizaciones.

Indemnizar o no a las ex-PAC es una decisión soberana del gobierno guatemalteco. Sin embargo, dichos pagos deberían hacerse a través de los funcionarios responsables sin discriminar de modo alguno a los beneficiarios y sin sujetar el dinero otorgado a condicionamientos políticos. En cambio, durante la semana del 3 al 7 de noviembre observadores del Centro Carter pudieron verificar en varios sitios de los departamentos de El Quiché y Sololá que dichos pagos no estaban siendo liquidados por funcionarios del gobierno sino por personal del FRG. Por otra parte, los pagos estaban supeditados a la afiliación al FRG y, en algunos casos, a la participación subsiguiente en actividades de campaña de este partido. Los observadores del Centro pudieron asimismo verificar algunas denuncias recibidas de que otros bienes públicos, desde materiales de construcción para techos, aperos de labranza y fertilizantes hasta becas escolares en los colegios públicos, estaban siendo ofrecidos de igual manera a la población a cambio de su afiliación al partido FRG.

Este tipo de dádivas a los clientes políticos es sólo una de las múltiples formas en que se abusa del dinero público en tiempos electorales. A través del monitoreo de la prensa antes descrito, Acción Ciudadana ha medido los gastos de las agencias gubernamentales en publicidad durante esta campaña considerándolas una manera de favorecer indirectamente al candidato del partido oficial. El desembolso total que hizo el gobierno en publicidad (TV, radio y prensa escrita) durante el año 2003 hasta el mes de octubre alcanzó los Q123m, de los cuales Q72m fueron desembolsados por la Secretaría de Comunicación Social, el brazo

