

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 la región, discutieron los temas propuestos y proporcionaron un sinnúmero de recomendaciones de utilidad para la reforma de las prácticas políticas y de la legislación respectiva.

Entre las actividades que siguieron a la conferencia, el Centro se comprometió a acompañar sus esfuerzos de observación electoral en los países del hemisferio con la promoción de reformas en materia de financiación de la política. Por lo tanto, la Misión de Observación Electoral del Centro Carter que se encuentra trabajando en Guatemala desde el 21 de octubre de 2003 ha incorporado un componente cuyo objetivo es analizar tanto el marco legal como las prácticas de financiamiento político en este país y promover una discusión entre diversos actores del ámbito nacional sobre posibles reformas de la legislación en la materia. Este es el primero de varios informes que emitirá el Centro Carter sobre el tema.

Introducción

El 9 de noviembre, los guatemaltecos acudieron a las urnas por quinta vez desde el fin de los gobiernos militares en 1985 para elegir un presidente, vicepresidente, 158 diputados y 331 autoridades municipales. La primera ronda de esta elección se dio en un momento en que la

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 recursos estatales en la campaña del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), actualmente en el poder.

En este primer informe del Centro Carter sobre el financiamiento de la política en Guatemala, se precisan los puntos básicos del actual sistema de financiación de partidos y campañas y se detallan las recientes propuestas de reforma al sistema. A su vez se reseñan los esfuerzos de la sociedad civil por monitorear varios temas relacionados con los gastos de campaña de los partidos durante la elección del 2003 hasta la fecha. El informe concluye con algunas observaciones vertidas por estos grupos y otros hasta el cierre de la primera vuelta el 9 de noviembre, destacando lo que los hechos observados implican sobre la necesidad de reformar la financiación de la política en esta importante nación centroamericana.

I. El sistema guatemalteco de financiamiento político

Si bien existen diversos sistemas posibles de financiación de campañas y partidos, los diez ex presidentes y primeros ministros del hemisferio occidental que participaron de la conferencia del Centro Carter en marzo pasado, coincidieron en algunos puntos básicos. Para que la democracia funcione adecuadamente y mantenga el apoyo popular, las campañas electorales deberían contar con un amplio financiamiento público a fin de reducir las desigualdades financieras entre los partidos y permitir a éstos competir en condiciones mínimas de igualdad. La divulgación de información sobre los donativos de campaña es fundamental para que los votantes, a la hora de decidir por quién votar, conozcan los vínculos políticos existentes entre los candidatos y los donantes, así como los posibles compromisos que éstos podrían implicar. La divulgación de esta información además contribuye a que el dinero mal habido quede fuera de las arcas de las campañas.

El sistema de financiación política que posee Guatemala es uno de los más privados y menos regulados del hemisferio occidental, tanto en términos de legislación como de práctica efectiva. Si bien en teoría el sistema provee una combinación de financiamiento público y privado, tanto de partidos como de las actividades de campaña, el componente público es en la práctica insignificante, haciendo que la financiación de las campañas termine siendo un asunto de carácter casi privado. No existen normas que regulen la divulgación de información sobre los donativos a las campañas. En un país que se caracteriza por una distribución extremadamente desigual del ingreso y la riqueza, en el que grandes sumas de dinero provenientes del tráfico de drogas y otras actividades ilegales circulan libremente, el sistema maximiza el potencial para que los que poseen dinero determinen el resultado de las contiendas electorales y modelen las políticas de Estado en su propio beneficio.

La legislación guatemalteca que regula la financiación de campañas y partidos tiene su base en la Constitución de 1985 y una Ley Electoral aprobada el mismo año, complementada con un reglamento en 1987, y comprende las siguientes características sobresalientes:

1. Ausencia de límites a los gastos de campaña

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 TSE, sin embargo se sabe que en la práctica, el organismo electoral oficial no tiene capacidad para obligar a los propietarios de los medios privados a divulgar sus tarifas, mucho menos para controlarlas.

5. Control inefectivo sobre el uso de los recursos del Estado en la financiación de la propaganda electoral

Además de las disposiciones mencionadas, la Ley Electoral guatemalteca comprende prohibiciones con respecto al uso de recursos estatales para financiar la propaganda partidaria durante las campañas y al uso, por parte de los funcionarios públicos, de sus influencias o autoridad para beneficiar o perjudicar a algún candidato. La Constitución también prohíbe que durante la campaña electoral los funcionarios hagan propaganda sobre sus obras u otros logros alcanzados. Estas prohibiciones obviamente están destinadas a impedir que el partido en el ejercicio del poder tenga una ventaja injusta sobre sus competidores. La Inspectoría General del TSE tiene a su cargo hacer cumplir estas prohibiciones. Como en otros países, sin embargo, estas reglas se cumplen con escasa frecuencia y resultan poco efectivas en la práctica. En parte, el problema pareciera radicarse en el marco legal, por lo que los funcionarios del TSE protestan que las infracciones no están debidamente especificadas en la Ley Electoral y que el Tribunal carece del poder necesario para investigar a los funcionarios de oficio en lugar de tener que esperar denuncias. Mientras tanto los partidos políticos se quejan de que el Tribunal no tiene la voluntad de actuar enérgicamente ante este tipo de abusos.

En resumen, el actual sistema tiene deficiencias mayúsculas. Los partidos pequeños, al no contar con financiamiento público significativo para sus campañas, no pueden competir con los partidos más grandes en captar la atención del electorado, especialmente si se tiene en cuenta la falta de regulación de los gastos en publicidad mediática. Las campañas de los partidos grandes son vulnerables a ser cooptadas por grupos legales o ilegales con intereses particulares, sean éstos abiertos o encubiertos, sin que el público tenga la manera de saber quién o quiénes financian al candidato que les está pidiendo el voto. Asimismo, el partido gobernante generalmente tiene acceso a abundantes recursos estatales para financiar su campaña de re elección, aun cuando no los utilice.

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 cumplir tales medidas, su finalidad básica era claramente la de regular por primera vez la práctica con relación a estos temas.

3. Asegurar a los partidos una determinada cantidad de tiempo en los medios de comunicación privados.

Antes de que se diera inicio a la campaña, el TSE y los partidos acordarían la cantidad de tiempo de aire y espacios en periódicos que recibirían los partidos, con una estipulación mínima de 30 minutos por partido por semana en TV y radio, y una página completa en los periódicos. No se aclaraba la manera en que se pagaría por este tiempo y espacio.

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 ciertas debilidades de concepción y diseño, las reformas que terminaron siendo frenados habrían representado un avance significativo sobre el statu quo guatemalteco, que hoy en día presenta una libertad casi absoluta en cuanto a la financiación y gastos de campaña. El proyecto de ley habría llevado los aportes públicos a las campañas a un nivel razonable, limitado el gasto privado, y provisto a todos los partidos de un acceso gratuito a los medios de comunicación, contribuyendo así a un acceso más equitativo al público votante para todos los contendientes. El proyecto de reforma proporcionaba asimismo una cuota significativa de transparencia en cuanto a las contribuciones de campaña al exigir la divulgación de registros de donaciones y prohibir contribuciones de fuentes que suelen utilizarse como vías para ingresar dinero ilegal al sistema.

III. Iniciativas públicas hacia la transparencia

En medio de este persistente bloqueo legislativo, los problemas relativos al sistema de financiación de campañas y partidos han cobrado notoriedad en las elecciones de 2003 hasta la fecha. El uso irrestricto de tiempo de alto costo en televisión, junto con una significativa desatención a los programas de los partidos han subrayado la urgente necesidad de controlar los gastos y asegurar un acceso más igualitario a los medios para todos los partidos que compiten en la elección. Los informes sobre el abuso de los recursos del Estado para financiar la campaña del partido oficial ponen de relieve la necesidad de nivelar el campo de juego, al tiempo que los rumores sobre el ingreso de dinero del narcotráfico a las campañas de los partidos han evidenciado la urgente necesidad de asegurar la transparencia acerca del origen de las contribuciones.

El 10 de julio de 2003, los partidos participantes de la contienda electoral firmaron un Acuerdo Ético y Político prometiendo no utilizar recursos públicos en sus respectivas campañas, ya sea en el ámbito nacional, departamental o local, y se comprometieron asimismo al “manejo transparente de nuestras finanzas políticas”. Sin embargo la distancia entre estos solemnes compromisos puestos en papel y el comportamiento real tanto de los partidos como del gobierno ha sido notable.

1. El gasto partidario en medios de comunicación

Los actores de la sociedad civil se han dedicado activamente este año a monitorear los gastos de campañas, haciendo énfasis en los gastos de publicidad en los medios de comunicación y en el mal uso del presupuesto del Estado. Acción Ciudadana, el grupo que ha tenido una

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 (GAN), 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 vía pública (“vallas”), los partidos que durante la primera vuelta electoral han gastado la mayor cantidad de dinero en medios han sido el FRG y la GANA, cada uno de los cuales ha gastado Q46m (alrededor de US \$5,8m) hasta fines de octubre. Les siguen en orden el Partido de Avanzada Nacional (PAN) y el Partido Unionista con un gasto aproximado de Q30m cada uno; luego vienen la Unidad Nacional para la Esperanza (UNE) y el Partido Demócrata Cristiano (DCG) con un gasto de Q19,5m y Q17m respectivamente. En contraste, seis partidos más pequeños gastaron en promedio sólo

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 publicitario del gobierno. En cambio, durante todo el año 2002, un año no electoral, los gastos de publicidad de todo el sector público no ascendieron a más de Q44,5m. Esta diferencia sugiere que se ha gastado una importante suma de dinero para publicitar las obras del gobierno precisamente en un año electoral, cuando la Constitución prohíbe expresamente este tipo de gasto. Otro dato a tener en cuenta es que los gastos de prensa de la Secretaría han eclipsado los del Tribunal Supremo Electoral, que tiene entre sus funciones educar y orientar

a los votantes. Mientras la Secretaría tuvo a su disposición la suma de Q72m, el TSE recibió un presupuesto exiguo de apenas Q6.4m para solventar sus importantes responsabilidades sociales.

Otro abuso más de los recursos estatales tiene que ver con el ejercicio de la autoridad del funcionario público. El Artículo 223(f) de la Ley Electoral prohíbe expresamente a los servidores públicos guatemaltecos, sean éstos elegidos o designados, utilizar sus influencias a favor o en contra de cualquier candidato en particular. Luego que el presidente en ejercicio, Alfonso Portillo, diera un discurso público en el que instaba enérgicamente al pueblo guatemalteco a votar por Efraín Ríos Montt, candidato del FRG, la Misión de Observación Electoral de la OEA presentó al TSE un reclamo formal, al que el Tribunal dio lugar. Los magistrados enviaron luego dos denuncias al Ministerio Público, que abrió una causa contra el presidente saliente.

Conclusiones

Los vigorosos esfuerzos de fiscalización de Acción Ciudadana junto con los informes de los observadores en la primera vuelta, han hecho patente la falta de control en el sistema guatemalteco de financiación de la política. El gasto en las campañas del 2003 ha sido aparentemente elevado, sin que hayan habido informes creíbles sobre fuentes de financiamiento no obstante ciertos saludos públicos al ideal de la transparencia. Hay además amplia evidencia de que en la primera vuelta, el partido gobernante llevó al extremo la práctica clientelar tradicional de comprar votos, captando específicamente a un grupo social sensible mediante una cuantiosa indemnización de parte del Estado. En ambos casos, la falta de regulación efectiva inclinó el campo de juego, ubicando a los partidos más pequeños en una posición de desventaja con respecto a los más grandes.

La falta de transparencia acerca de las donaciones de campaña, tradicional en Guatemala, ha sido otra de las características de la campaña del 2003. Tal como en el caso mencionado por Alvaro Colom, los motivos para la reticencia en este respecto son frecuentemente convincentes. Sin embargo, la falta de transparencia acerca de los orígenes de las donaciones de campaña ha coincidido con el intercambio de acusaciones entre los partidos y con “revelaciones” en los medios de comunicación sobre dineros ilegales que estarían fluyendo hacia algunos de los principales candidatos. Aunque nadie ha medido el impacto de estas imputaciones en las actitudes de los votantes, es difícil imaginar que no incrementen la desconfianza de la ciudadanía hacia los partidos y hacia la política.

El sistema guatemalteco de financiación política necesita ser modificado para poder combatir estos problemas con efectividad y mejorar la calidad de la democracia. Como parte de su tarea continua de observación electoral, el Centro Carter seguirá analizando las prácticas relacionadas con la financiación de campañas en Guatemala a fin de poder arrojar más luz sobre este importante tema político y suscitar un debate sobre la manera en que el actual sistema de financiación de la política puede ser reformado.

