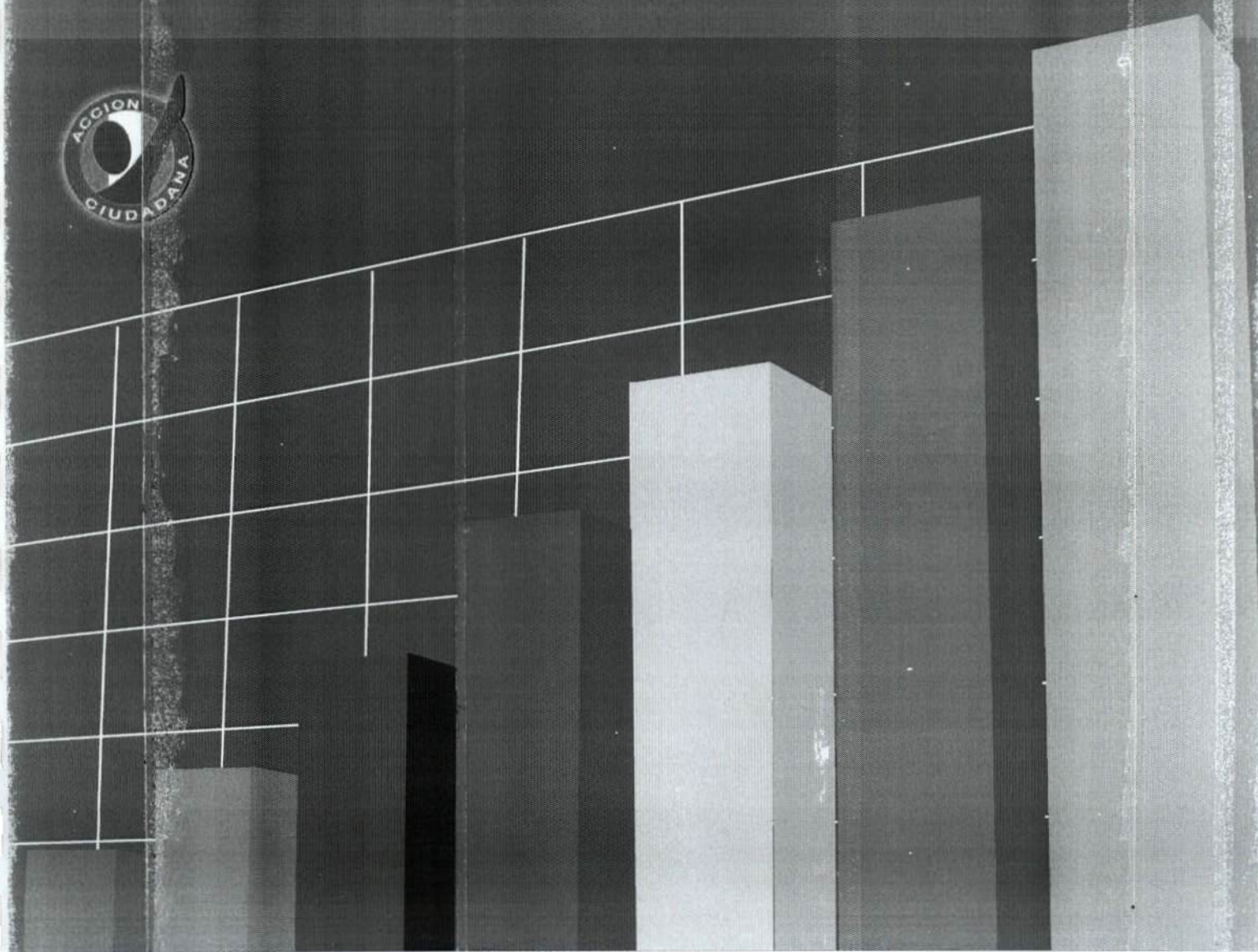


¿CUÁNTO COSTÓ
LA CAMPAÑA ELECTORAL?

Análisis del gasto y la rendición de cuentas de los partidos políticos en el proceso electoral Guatemala, 2011



¿Cuanto costó la campaña electoral?

Análisis del gasto y la rendición de cuentas de los partidos políticos en el proceso electoral Guatemala, 2011

® Derechos Reservados

Acción Ciudadana

Avenida Reforma 12-01, zona 10

Edificio Reforma Montúfar, Nivel 17

Ciudad de Guatemala

PBX: (502) 2388-3400

FAX: (502) 2331-7576

E-mail: accionciudadana@accionciudadana.org.gt

Página web: www.accionciudadana.org.gt

Facebook: Accion Ciudadana

Twitter: @ACGuatemala

Este trabajo fue realizado por Acción Ciudadana

Proyecto: Fortalecimiento de la Transparencia en el Proceso Electoral 2011

Director Ejecutivo: Oscar Vásquez

Consultor que realizó el estudio: Justo Pérez Quintana

Asistente: Melissa Padilla Bohórquez

ISBN 978-9929-8135-0-2

Diseño y Diagramación: Magna Terra editores

Diseño de portada: Magna Terra editores

Guatemala, febrero de 2012



Magna Terra editores

5a avenida 4-75, zona 2, Guatemala. C.A.

(502) 22380175 /22501031

www.magnaterraeditores.com

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	7
2. EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO	11
2.1 Los partidos políticos	11
2.2 Dinero y política	13
2.3 Financiamiento político y riesgos de corrupción	14
2.4 Sistema de Financiamiento Político	16
2.4.1 Ingreso de los recursos - ¿Cómo se financia la política?	17
2.4.2 Egreso de los recursos - Regulaciones sobre el gasto	20
2.4.3 Mecanismos de control - Regulaciones sobre transparencia	20
2.4.4 Regulación sobre sanciones	22
3. SISTEMA DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN GUATEMALA	25
3.1 Tribunal Supremo Electoral - Ente regulador	25
3.2. El Sistema de Financiamiento Político en Guatemala	27
3.2.1 El financiamiento público y privado	27
3.3 Controles sobre el gasto y la propaganda política en medios de comunicación	29
3.4 Sanciones	31
3.5 Inducción a las limitaciones legales del Tribunal Supremo Electoral para regular el proceso electoral	33
4. METODOLOGÍA DEL MONITOREO	35
5. GASTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PROCESO ELECTORAL DE 2011	39
5.1 Gasto de los partidos políticos en precampaña	40
5.2 Gasto en medios de comunicación durante la campaña electoral	42
5.3 Gasto por medio de comunicación	45
5.3.1 Características de la inversión de los partidos políticos en los medios de comunicación	47
5.4 Estimado del gasto total en la campaña política	55
5.5. La duración de la campaña, disparador del gasto	63
5.6 ¿Cómo explicar la concentración del gasto (y del financiamiento)?	65

¿Cuánto costó la campaña electoral?

5.7 ¿Tuvo efectos el gasto en los resultados electorales?	71
5.8 ¿Quién financia los crecientes gastos?	75
6. TRANSPARENCIA: El reto de dar claridad al creciente caudal de recursos invertidos en campaña, más allá de los formalismos	78
6.1 Acceso público a la información financiera de las organizaciones políticas	79
6.2 Indicadores de cumplimiento formal de las normas de transparencia en la campaña electoral 2011	81
6.3 La opacidad en el origen y uso del financiamiento político en la campaña electoral	84
7. Las limitaciones del mecanismo de sanciones en poder del TSE	88
8. Conclusiones	94
9. Recomendaciones	98
10. Bibliografía	102

Índice de cuadros

Cuadro 1: Principales funciones y responsabilidades del Tribunal Supremo Electoral	27
Cuadro 2: Deuda pública generada del proceso electoral de 2011	28
Cuadro 3: Comparativo de la deuda estatal en tres procesos electorales	29
Cuadro 4: Costo por anuncio	37
Cuadro 5: Porcentajes del gasto por rubro sobre el total de gastos cuantificados en las campañas políticas de tres países en América	56
Cuadro 6: Gasto total estimado de la campaña electoral	57
Cuadro 7: Costo estimado de las campañas políticas en tres procesos electorales	53
Cuadro 8: Consolidado del gasto por elector empadronado en varios países	58
Cuadro 9: El gasto en el proceso electoral 2011	62
Cuadro 10: Duración oficial de las campañas presidenciales en diversos países	63
Cuadro 11: Países que establecen regulación sobre las encuestas	71
Cuadro 12: Comparativo de gasto realizado y votos obtenidos por los partidos	

políticos en las elecciones presidenciales	72
Cuadro 13: Comparativo de gasto realizado por los partidos políticos y cantidad de diputaciones y alcaldías obtenidas	74
Cuadro 14: Peso del financiamiento público en los ingresos reportados en años no electorales y sobre el gasto total de campaña	76
Cuadro 15: Peso del financiamiento público en diferentes procesos electorales	76
Cuadro 16: Respuesta de los partidos políticos a la solicitud de información hecha por Acción Ciudadana	79
Cuadro 17: División de las categorías de mecanismos evaluadas por los indicadores de transparencia	83
Cuadro 18: Diferencia entre los montos reportados en los informes de gasto y los informes de financiamiento privado	84
Cuadro 19: Diferencias entre el gasto reportado por el monitoreo de Acción Ciudadana y el financiamiento reportado al Tribunal Supremo Electoral	86
Cuadro 20: Consolidado de partidos políticos que desatendieron los límites de tiempo y gasto durante la campaña electoral	89
Cuadro 21: Consolidado de resoluciones, sanciones y multas impuestas a las organizaciones políticas durante el proceso electoral	91

Índice de gráficas

Gráfica 1: Gasto de los partidos políticos en medios de comunicación durante la precampaña	41
Gráfica 2: Gasto de los partidos políticos en medios de comunicación	43
Gráfica 3: Consolidado del gasto por tipo de medio de comunicación	46
Gráfica 4: Consolidado del gasto por partido en televisión	48
Gráfica 5: Consolidado del gasto de los partidos políticos en publicidad exterior	49
Gráfica 6: Inversión departamental en publicidad exterior por partido	51
Gráfica 7:	

¿Cuánto costó la campaña electoral?

Consolidado del gasto de los partidos políticos en radio	53
Gráfica 8:	
Consolidado del gasto de los partidos políticos en prensa escrita	54
Gráfica 9:	
Consolidado del gasto total por partido político	59
Gráfica 10:	
Gasto de los partidos que han competido en la segunda vuelta	61
Gráfica 11:	
Gasto mensual estimado en la campaña electoral	64
Gráfica 12:	
Gasto mensual por partido durante la campaña electoral	66
Gráfica 13:	
Intención de voto para binomios presidenciales (<i>elPeriódico</i>)	69
Gráfica 14:	
Intención de voto para binomios presidenciales (<i>Prensa Libre</i>)	69
Gráfica 15:	
Cumplimiento general de las normas de transparencia en campaña electoral	83

1 INTRODUCCIÓN

Una democracia representativa se sustenta en las elecciones, proceso mediante el cual la ciudadanía elige a sus representantes en las instituciones del Estado, delegándoles la autoridad y la soberanía para establecer las líneas de acción –políticas, sociales y económicas- que incidirán en la vida de la población, llevándola, en el mejor de los casos, al desarrollo integral de sus potencialidades como seres humanos.

En Guatemala, el único “vehículo” legalmente autorizado para que un ciudadano pueda postularse como representante, es el partido político, órgano en el cual confluyen los intereses de un sector de la población que busca proponer su visión del mundo y del horizonte político que debería seguir la nación. Es el partido político quien elige entre sus miembros a aquellos que considera idóneos para llevar al debate público esas ideas o intereses (los candidatos), siendo las elecciones generales el marco principal en el cual se instituye un proceso comunicativo que hace expresas estas intenciones y voluntades.

Durante el lapso que abarca el proceso de elecciones generales, la población puede escuchar a los candidatos y elegir, mediante el sufragio, a aquellos que a su criterio representen sus intereses, su visión del mundo, y del derrotero que debería seguir el aparato institucional del Estado, para satisfacer sus necesidades básicas (salud, educación, seguridad social y ciudadana, entre otras). Las características instituidas dentro del Sistema Electoral transforman los votos realizados en los puestos de representación dentro del Estado, los cuales se otorgan generalmente a aquellos candidatos que obtienen la mayoría de votos frente a sus opositores.

Para asegurar que durante el proceso electoral, los candidatos tengan la mayor libertad y equidad para transmitir sus ideas, perfiles y planes de gobierno, se instituye un marco normativo que regula los plazos, canales e insumos que podrán usar los partidos políticos a fin de lograr los puestos de elección popular.

En lo que se refiere a las actividades de comunicación que debe desarrollar un partido político para agrupar y coordinar un cúmulo de ideas, que después pueda proponer y sobre todo difundir a la población, se requiere de recursos económicos y materiales, que conforme crece la masificación del consumo de la tecnología, tienen como destino principal la contratación de medios de comunicación. Estos canales, usualmente privados, generan altos costos a los partidos políticos, obligándolos a buscar fuentes de financiamiento -recurrentemente privadas también-.

Para asegurar la legalidad del origen de los recursos que financian a un partido político, que el acceso a estos insumos no genere inequidades entre los partidos para difundir sus ideas, y que la población pueda conocer a quiénes financian la actividad política, proyectando la posible implicación de dicha actividad en el accionar de los representantes electos, se suele instituir un marco normativo que regula el ingreso, manejo y egreso de los recursos, estableciendo los mecanismos mediante los cuales los partidos informarán de estas actividades y el marco de sanciones que servirá para exigir el cumplimiento de lo dispuesto. Este marco normativo, suele llamarse Sistema de Financiamiento Político (SFP).

En Guatemala, el SFP se desarrolla a partir de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEEP), en la que se instituye como autoridad garante de su cumplimiento al Tribunal Supremo Electoral (TSE), institución que, como muy pocas en el país, gozaba desde su creación de legitimidad y respeto por parte de la ciudadanía.

Sin embargo, el proceso electoral de 2011 hizo evidente la debilidad del TSE como ente rector de las elecciones, y en particular, del control y fiscalización de la actividad financiera de los partidos políticos. Un recuento de las violaciones en este tema, consideraría la imposibilidad del TSE para hacer cumplir las sanciones por realizar propaganda en precampaña, de obligar a los partidos políticos a rendir cuentas fidedignas sobre el manejo de recursos financieros, y finalmente de sancionar y detener el excesivo gasto de aquellos partidos que superaron el techo de egresos establecido para el proceso electoral de 2011 (después de demostrarse que por lo menos tres partidos políticos lo superaron ampliamente).

Los hechos antes descritos fueron algunos de los hallazgos identificados por Acción Ciudadana en la ejecución del Programa de Fortalecimiento de la Transparencia en el Proceso Electoral 2011, mediante dos líneas de estudio: el *Monitoreo de gastos de los partidos políticos* y los *Indicadores del cumplimiento formal de las normas de transparencia en el proceso electoral*, cuyos resultados se presentan en este informe. Ambos estudios se hicieron con el objetivo de coadyuvar a que el proceso electoral confluyera en un ambiente de confiabilidad, legitimidad y transparencia, y al mismo tiempo, para reducir los riesgos de corrupción que el ingreso, manejo y egreso de recursos que alimentaron la campaña electoral pudieran generar en el quehacer de las autoridades electas.

El *Monitoreo de gastos de los partidos políticos* es un estudio que Acción Ciudadana ha realizado desde las elecciones de 2003, y parte de la contratación de dos empresas

especializadas en medición de pauta comercial, las cuales estiman la inversión realizada por las organizaciones políticas durante la campaña electoral.

En cuanto a los *Indicadores del cumplimiento formal de las normas de transparencia en el proceso electoral*, se trata de la medición del cumplimiento formal que los partidos políticos hacen de las normas de transparencia aplicadas durante el proceso electoral, contenidas en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el Reglamento de Control y Fiscalización de las Organizaciones Políticas y el Instructivo para la Presentación de la Información Financiera de las Organizaciones Políticas.

Al contraponer ambos estudios –el monitoreo de gastos y los indicadores de transparencia– se evidenció que aunque hubo un cumplimiento “formal” de las normas de transparencia, los contenidos y datos presentados en los informes de algunos partidos no fueron fidedignos, lo cual se demostró, por ejemplo, en el hecho de que tres partidos superaron el techo de gastos de campaña sin reportarlo y sin que el TSE pudiera exigirles el cumplimiento integral de lo dispuesto por la ley.

En la presente publicación se despliegan los hallazgos de estos estudios en diferentes capítulos, en los cuales se contextualiza y justifica lo afirmado anteriormente.

En el primer capítulo se desarrolla el marco teórico del SFP, problematizando la relación dinero-política, destacando la necesidad de un sistema normativo más efectivo que regule esta relación y exponiendo las configuraciones que el SFP puede tomar para conseguir este objetivo.

En el segundo capítulo se explican los elementos que regulan el financiamiento político en Guatemala, y en el tercer capítulo se describe la metodología utilizada para realizar el monitoreo de gastos. En el cuarto capítulo se entra de lleno a los datos generados por el monitoreo, para, en el sexto capítulo, evaluar el cumplimiento de los partidos sobre las disposiciones relacionadas con la transparencia, cotejando los hallazgos con los datos generados por el monitoreo de gastos para evaluar si las disparidades e incongruencias resultantes de ambas evaluaciones generaron consecuencias punitivas para las organizaciones implicadas, estableciendo así, la validez y la efectividad de las sanciones estipuladas por la normativa vigente.

En el quinto capítulo, se presentan las conclusiones y recomendaciones de Acción Ciudadana a partir de los hallazgos de ambos estudios, señalando los principales aspectos a tomar en cuenta en una necesaria reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, tomando como base ejemplos de regulación en la materia de otros países que construyen un SFP más equitativo, que permite procesos electorales competitivos, reduce los riesgos de corrupción generados en la necesidad de sufragar los gastos excesivos de las campañas electorales, e inclusive, propicia la construcción de un sistema de partidos políticos más estable.

2 EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO

Antes de comenzar el desarrollo conceptual del financiamiento de los partidos políticos, se considera pertinente exponer qué se entiende por partido político, para mostrar cuáles de sus funciones necesitan ser financiadas. Aunque una definición precisa y totalizante de dicha institución resulta ambiciosa, se discutirán elementos que puedan ofrecer una interpretación del deber ser de los partidos políticos, y su práctica real en el contexto centroamericano.

2.1 Los partidos políticos

Según Eguzquiza y Ponce, citados por la Organización de Estados Americanos (OEA), los partidos políticos pueden entenderse como “agrupaciones voluntarias concebidas con el fin de expresar y/o poner en práctica determinado tipo de ideología o programa, en función del rol que cumplen como instancias de socialización o representación en un régimen determinado”.¹ Esta definición despliega los diferentes aspectos que desde el ideal, dichas instituciones agrupan. Sin embargo, no aterriza en una realidad que caracterice la situación de los partidos en el país, por ejemplo, la ideología suele ser un elemento del cual rehúye la mayoría de dichas organizaciones en Guatemala.

De esa manera, resulta más adecuada la definición de Alcántara, citado por la OEA, que ve a los partidos como “un grupo de personas, que comparten ciertos criterios programáticos y asumen cierta estructura organizativa mínima, vinculada a la sociedad

¹ Núñez, E.; Ortiz Carmen, coautores; citando a Eguzquiza y Ponce. En Núñez, E.; Ortiz Carmen, coautores; Douglas Chacón, coordinador (2006). *Formación Política. Teoría y Práctica. Volumen VIII, Organización Política*. Guatemala: Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política. DPD-OEA. Pág. 19.

y al régimen político de acuerdo con las reglas de este, para obtener posiciones de poder o influencia mediante los procesos electorales”² o bien, como les conceptualiza Artiga, los partidos son “agrupaciones políticas de carácter regional o nacional –permanentes o temporales– que cuando se les permite, presentan candidatos a puestos de elección pública para obtener cuotas de poder que les posibiliten incidir en el funcionamiento del sistema político de acuerdo con los intereses que representan”.³ Las definiciones que se despliegan únicamente precisan de cuatro elementos: ser ciudadanos organizados, que aun si realizan actividades fuera del proceso electoral, concentran sus esfuerzos en estos momentos, postulando en la mayoría de los casos, candidatos a puestos de elección popular, con la finalidad de incidir en la dinámica de poder de una sociedad.

Las principales funciones de los partidos políticos deberían ser: la representación de la población, la agregación de los intereses generales a un caudal institucional capaz de aglutinarlos y la intermediación frente a los poderes del Estado.⁴ Ramos y Sosa expresan que los partidos también deben desempeñar funciones como “1) Reclutar y seleccionar a los aspirantes a cargos públicos; 2) Organizar y competir en los procesos electorales por el poder político; 3) movilizar el apoyo electoral para los candidatos que apuntan a llegar al gobierno; 4) estructurar la opinión pública a determinadas políticas o programas; 5) formar gobierno; ...7) formular políticas públicas... 10) hacer alianzas; 11) constituirse en oposición parlamentaria”,⁵ funciones que se encuentran ceñidas al proceso electoral (o a los efectos de representación que estos generen), aterrizando en los aspectos prácticos del quehacer partidario.

Bajo los argumentos desarrollados en el último párrafo se puede encontrar una descripción más cercana de los partidos a nivel nacional, pues históricamente han mostrado que su funcionamiento está principalmente circunscrito al proceso electoral sin constituirse en instituciones de largo plazo, como lo expresa Sosa: “La función que en todo caso cumplen a cabalidad los partidos políticos es la de ser instrumentos para la competencia y el relevo gubernamental y, parcialmente, las funciones de representación e intermediación de los intereses de las élites de poder político y económico, legales e ilegales.”⁶

Que las actividades de los partidos en Guatemala se desarrollen principalmente durante el proceso electoral les hace dependientes de los resultados electorales, o de las cuotas de poder que puedan negociar en este período. Ello también provoca el desarraigo generalizado de la población hacia la actividad político partidista, lo

² Nuñez, E.; Ortiz Carmen, citando a Alcántara. Ibid.

³ En Artiga-González, *La Política y los Sistemas de Partidos en Centroamérica*. FUNDAUNGO: San Salvador, El Salvador, 2000. Pág. 15.

⁴ En Nuñez, E.; Ortiz Carmen, coautores; Douglas Chacón, coordinador (2006). *Formación Política. Teoría y Práctica. Volumen IV. Partidos Políticos*. Guatemala: Programa de valores democráticos y Gerencia Política. DPD-OEA.

⁵ Ramos y Sosa, Pág. 43, en el pie de página No. 19. En: Ramos, Belinda; Sosa, Mario. *Un Estado Otra Nación*. Guatemala: Instituto de Investigaciones y Gerencia Política, Universidad Rafael Landívar, 2008.

⁶ Sosa, Mario *Régimen y cultura política*. Lo político y la política, una mirada desde la Antropología. ASOGAP. Guatemala, 2008. Pág. 57.

que hace que los esfuerzos para darse a conocer y en consecuencia, la mayoría de los gastos se realicen en dicho período. Esa debilidad institucional provoca que, si los gastos se erogan sin encontrar apoyo en una masa de afiliados que les cubra, las instituciones terminan dependiendo de grandes capitales y de donantes privados, dándoles una desmedida influencia en la actividad política de los gobernantes electos.

El anterior ejemplo expresa una de las variantes que puede tomar la relación dinero y política, la cual será descrita a continuación.

2.2 Dinero y política

La vinculación entre dinero y política existe y se justifica al ser los partidos entidades que deberían mediar y aglutinar los intereses de la población. En la medida en que representan las demandas populares, realizan y difunden propuestas de política pública, e intermedian por dichas acciones dentro del Estado, los partidos necesitan recursos financieros.

Una división que puede hacerse para entender la actividad partidaria (y el desarrollo del presente texto) es la que separa los gastos que realizan para las actividades permanentes, y los gastos de campaña. Los gastos permanentes engloban todos aquellos gastos en que incurre el partido en época no electoral, para realizar actividades como la afiliación de nuevos miembros, la capacitación de sus cuadros, las asambleas locales y nacionales, entre otras.

Por aparte, el gasto de campaña representa todas las erogaciones en las que incurre un partido durante el proceso electoral para publicitar a los candidatos a puestos de elección popular, y en ocasiones, su propuesta de gobierno, usando a los medios de comunicación como el principal canal para hacerlo. Gruenberg expone la importancia de los recursos financieros durante la campaña al indicar que "(...) Cuando los partidos compiten por votos lo hacen principalmente a través de la comunicación política. La competencia electoral consiste fundamentalmente en informar a los votantes sobre la ideología y los programas de gobierno que promueve cada candidatura (...) esta actividad requiere de servicios y conocimientos que solo se pueden conseguir en el mercado privado..."⁷

La evolución de las campañas políticas hace que los procesos electorales estén cada vez más sustentados en la mercadotecnia, con lo cual los gastos de campaña han crecido exponencialmente.⁸ Entre los gastos en que un partido incurre durante el proceso electoral, Gruenberg menciona "(...) la compra o contratación de avisos publicitarios en medios Gráficas y audiovisuales, facilidades de transporte

⁷ En Gruenberg, Cristian. *El costo de la democracia, poder económico y partidos políticos*. Capital Intelectual: Argentina, 2007. Pág. 19

⁸ En Carrillo, Manuel; Lujambio, Alonso; Navarro, Carlos; Zovatto, Daniel. *Dinero y contienda política electoral, reto a la democracia*. Fondo de Cultura Económica: México, 2003. Pág. 37.

y comunicación, oficinas, equipos de profesionales, asesoramiento de consultoras especializadas en comunicación y estrategias de campaña, y encuestadores”⁹, a los que habría que agregar los gastos erogados en aquellas prácticas “tradicionales” de la actividad política, como los mítines y las giras del partido en el área de elección.

La compra de espacios en medios de comunicación conlleva fuertes erogaciones de recursos que si bien pueden ser excusables (por las condiciones en que actualmente se desarrolla la actividad política y la importancia que los medios tienen para ella, algunos autores llegan a definir que vivimos “democracias de audiencia”),¹⁰ traen consigo diferentes vicios y peligros para la democracia por la necesidad de agenciarse de recursos, en competencias que precisan obtenerlos para asegurarse un buen desempeño electoral. Por ello, se debe generar una adecuada legislación que permita reducir la dependencia de los partidos a los capitales privados, y cubrir otros vicios que el intercambio de recursos pueda generar. A continuación se exponen las situaciones a ser consideradas para controlar la injerencia del dinero en la política.

2.3 Financiamiento político y riesgos de corrupción

Para definir qué es financiamiento político seguiremos lo propuesto por Gruenberg, quien considera que dicha actividad puede entenderse de forma restringida o amplia. La definición amplia se refiere a “todo el dinero usado para temas relacionados con la política democrática... puede incluir el dinero gastado por organizaciones en el lobby para aprobar una legislación específica, dinero usado para acciones legales con implicaciones políticas, y el utilizado para inducir la opinión política a través de los medios de comunicación”,¹¹ mientras la restringida habla del “dinero recaudado por los partidos o las candidaturas para sustentar los gastos en campañas electorales, y fondos usados en otras actividades permanentes de los partidos”.

Para el presente texto será útil la última definición, que hará entender al financiamiento político como todo el dinero que recaudan los partidos políticos para impulsar a sus candidatos y sus propuestas durante la campaña electoral, así como los gastos permanentes en que incurren fuera de dicho ciclo.

Como se ha declarado con anterioridad, la relación entre dinero y política es necesaria

⁹ Gruenberg, Pág. 19. *Op. cit.*

¹⁰ Ferrán Martínez, expone que una democracia de audiencia agrupa las siguientes características: La elección de los representantes está basada en la confianza de la persona y en su imagen, y no en sus propuestas; las personas votan de forma diferente en cada elección, dependiendo quiénes sean los que compiten por sus votos; los partidos proveen recursos como redes de contactos e influencias, captación de fondos y el trabajo voluntario de activistas, pero son instrumentos del líder; los políticos perciben el estado de la opinión pública a través de las distintas encuestas; y finalmente, el debate se produce en los medios de comunicación, y las discusiones, son negociaciones entre el gobierno y los grupos de interés”. En Martínez i Coma, Ferrán. *¿Por qué importan las campañas electorales?* Centro de Investigaciones Sociológicas: Madrid, 2008. Pág. 15.

¹¹ Gruenberg, Christian. *Op. cit.*

cuando se entiende a los partidos políticos como instituciones mediadoras y representantes de los intereses de la ciudadanía en el Estado, por lo que la relación no es corrupta en sí, como lo explica Zovatto "...el financiamiento político no debería ser una actividad corrupta en sí misma, ni llevar en sí el germen de la corrupción, (pues)... parece lógico y necesario para la salud de la propia democracia la existencia de un cierto grado de financiación, tanto pública como privada, del quehacer político y electoral, por ser estas actividades centrales para la perdurabilidad del sistema democrático".¹²

Sin embargo, resulta evidente que en el intercambio de recursos económicos se puedan abrir vicios y peligros para la democracia, entre ellos, corrupción. Para Gruenberg, el financiamiento corrupto se entendería como "la entrega de dinero o bienes, así como la presentación de servicios que se realizan en forma encubierta y/o ilícita, en favor de un partido o candidato por una o más personas (natural, jurídica, nacional, extranjera o también autoridad o funcionario público) con el fin de obtener un beneficio posterior".¹³ La corrupción en el financiamiento político refiere a la serie de actividades y transferencias que se realizan desde el poder público o privado para favorecer a un candidato o partido, esperando que estos intercambios generen un beneficio posterior a quien las otorga.

Los riesgos y peligros que puede generar la relación entre dinero y política, fueron identificados en tres vertientes: aquellos que afectan al sistema electoral y de partidos políticos, los relacionados con actos de corrupción, y los que afectan propiamente a los electores. Los que afectan al sistema electoral y de partidos políticos refieren a:

1. La desigualdad en la competencia y difusión de ideas, pues aun si el dinero no gana elecciones, tiene una influencia importante en la política;
2. La falta de recursos puede impedir que candidatos ajenos a los sectores económicos dominantes lleguen al poder;
3. Finalmente, la forma como se maneja el dinero en la campaña electoral puede tener incidencia en la estructuración de los partidos y del sistema de partidos políticos en general, incidiendo en aspectos como la volatilidad de las organizaciones políticas, su institucionalización, entre otros.

Por su parte, entre los riesgos de corrupción se ubican los siguientes:

4. Que se otorgue preferencia a financistas para las compras y contrataciones que realiza el Estado;
5. Otorgar cargos clave en las instituciones de gobierno a financistas o allegados;

¹² Zovatto, en Carrillo, Lujambio *et al.* *Op. cit.* Pág. 38.

¹³ Gruenberg, *Op. cit.* Pág. 11.

6. Dar protección al financista en caso se levanten acusaciones judiciales contra su persona (impunidad);
7. Creación de empleos inexistentes para favorecer a allegados de financistas;
8. Participación del Estado o miembros del gobierno en tráfico y servicios ilícitos (tóxicos, personas, juegos, etcétera);
9. Beneficios mediante legislación y políticas a medios de comunicación que hayan donado publicidad gratuita.

Finalmente, aquellas situaciones que afectan a los electores: sobornos, extorsiones, o bien, el desencanto generalizado de la población ante los procesos electorales, al ver las millonarias inversiones que se hacen en la campaña sin tener información certera sobre el origen de esos recursos.¹⁴

Todo lo anterior hace mella en la necesidad de contar con un sistema normativo que evite que la relación dinero-política genere prácticas corruptas, regulando el ingreso, el manejo y la forma como se gastan los recursos que reciben los partidos para sus actividades. Este conglomerado de normas suele tomar el nombre de Sistema de Financiamiento Político.

2.4 Sistema de Financiamiento Político

El Sistema¹⁵ de Financiamiento Político (SFP) ha sido definido por Gruenberg como “un conjunto de reglas instituido para regular la entrada y salida de dinero dentro del sistema político...un SFP establece y operacionaliza las reglas básicas para que los partidos políticos y las candidaturas puedan obtener legalmente el dinero necesario para llevar a cabo sus actividades, difundir sus programas, y captar la mayor cantidad de votos”.¹⁶

Por su parte, Gutiérrez y Zovatto desarrollan prácticamente el mismo esquema al explicar el SFP como “el marco normativo dentro del cual los partidos y los candidatos pueden actuar legalmente para obtener y gastar recursos económicos para sus actividades, y dentro del cual las personas físicas y jurídicas –tanto públicas como privadas- pueden financiar esas actividades... (y) define los instrumentos legales para supervisar y respaldar coercitivamente la aplicación de ese marco normativo.”¹⁷

¹⁴ Los fenómenos expuestos fueron compilados de los textos de Zovatto y Gruenberg, antes citados.

¹⁵ Para entender que es un sistema, se seguirá la definición propuesta por Ritzer, citada en Acción Ciudadana, que lo explica como “una intrincada relación entre las partes que no puede analizarse fuera del contexto del todo (...) un complejo de elementos o componentes directa o indirectamente relacionados en una red causal”: En Acción Ciudadana. *Informe del monitoreo de gastos de campaña en el proceso electoral de 2007 en Guatemala*. Acción Ciudadana. Guatemala, 2008. p. 10.

¹⁶ Gruenberg, *Op. cit.* Pág. 23.

¹⁷ Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto, Coord. *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. 2da. Ed. IDEA, UNAM, OEA. México: 2011.

Como se observa, la definición agrega la necesidad de estipular regulación sobre el origen de los financiamientos e incorporar normas para supervisar el manejo de los recursos y obligar a las instituciones a respetar y cumplir lo designado.

Una definición que resume los aspectos desarrollados es propuesta en el *Informe de gastos* hecho por Acción Ciudadana en 2007, que define el SFP como “el conjunto de normas y prácticas que regula el ingreso, manejo y egreso de los fondos directos o indirectos a los partidos políticos”.¹⁸ Según se explica, la definición aporta varios elementos para el entendimiento del SFP: reconoce el valor de las prácticas más allá de la norma (pues normas obsoletas pueden ser superadas en la práctica y empujar procesos de reforma); segundo, entiende al SFP como un proceso con diferentes etapas que precisa regulación para cada fase; y finalmente, entiende el sistema como un conjunto de relaciones internas que interactúan entre sí, y con otros sistemas, siendo aquel con el que se tiene más incidencia, el sistema de partidos políticos.¹⁹

El conjunto de normas que agrupa el SFP se divide en cuatro grandes categorías: regulación sobre el financiamiento; sobre los gastos; sobre la transparencia y control de las finanzas; y normas coercitivas o sanciones. La forma como se configuren dichas normas depende de elementos propios de la historia política, la doctrina legislativa y la cultura política local, por lo que no existe homogeneidad ni un modelo estándar del SFP que pueda designarse como una “receta” exitosa. Sin embargo, existen tendencias generales y principios que han demostrado ser útiles para lograr la equidad, la transparencia y el fortalecimiento de la democracia, cuyas opciones serán mencionadas en las siguientes páginas.

2.4.1 Ingreso de los recursos – ¿Cómo se financia la política?

Las actividades que realizan los partidos políticos –tanto aquellas que son permanentes como las de campaña– requieren recursos, enfocados a la exposición de sus ideas a la ciudadanía. Esto lleva a reflexionar sobre la regulación que atenderá la forma como los partidos obtienen dichos ingresos: si se dará libertad para que hagan colectas entre financistas privados, si el Estado otorgará recursos públicos; o bien, si se tratará de mezclar ambas alternativas. Son estas tres posibilidades las que abren la gama de caracterizaciones sobre el tipo de financiamiento: privado, público, o mixto.

En cuanto al financiamiento privado, pueden existir dos tipos: directo, que se refiere a recursos monetarios, e indirecto, las donaciones en especie. Las normas que atienden este tipo de financiamiento suelen ser de carácter “negativo”, aunque también suele

¹⁸ Acción Ciudadana, Pág. 9. *Op. cit.*

¹⁹ *Ibid.* Pág. 10. Un sistema de partidos políticos puede ser definido, parafraseando a Acción Ciudadana, como el conjunto de elementos que caracteriza la estructura, la cantidad, las tendencias ideológicas y las relaciones entre sí que tienen los partidos políticos de un Estado. Las causales de la configuración de dichos elementos se encuentra determinadas por la historia política de un país, sus características socioeconómicas, pero fundamentalmente, por la forma en que se establece cómo los votos en elecciones generales se convierten en puestos de representación popular, es decir, por el sistema electoral.

existir normas que incentivan los financiamientos privados regulando algunos de sus aspectos, las cuales suelen ser tipificadas como normas "positivas".²⁰

Las *normas negativas* constituyen la imposición de límites y prohibiciones sobre las fuentes de financiamiento, con el objetivo de minimizar la compra de influencias por parte de poderosos grupos económicos o sectores ilegales. Las prohibiciones suelen recaer en donaciones de extranjeros, donaciones anónimas, de contratistas estatales, grupos de presión, y asociaciones jurídicas. En este mismo rango normativo, se suelen imponer límites a los montos de donación que puede dar un individuo, o inclusive, impedir cualquier tipo de donación privada.²¹ El control de dichos aspectos requiere de un fuerte mecanismo de auditoría, por lo que su fiscalización ha complicado hasta a las democracias más institucionalizadas, según refieren Zovatto y Gutiérrez. Por eso, los autores sugieren que en complemento, muchos países han optado por incrementar los beneficios públicos para reducir el peso de los financistas privados - además de recortar la duración de campañas electorales y controlar la inversión en publicidad.²²

Por su parte el financiamiento público, como lo indica Gruenberg, refiere al "empleo de los recursos estatales en beneficio de partidos políticos y sus campañas, conocido también como deuda pública".²³ Estas normas suelen agruparse entre las *positivas*, siendo su objeto lograr condiciones equitativas en la competencia electoral, promover la transparencia y disminuir los riesgos de corrupción generados en las colectas de recursos a invertir en campaña. Las críticas que recaen sobre dichas disposiciones, señalan que pueden generar una excesiva burocratización de los partidos, y que estos se alejen del contacto con las bases, pero la experiencia de distintos países muestra que una buena regulación en este sentido suele generar efectos positivos, fomentando inclusive la institucionalización de los partidos políticos.²⁴

El financiamiento público puede darse de tres formas: directa, indirecta, o subsidiando gastos específicos. El financiamiento público directo se refiere a la entrega de dinero, bonos o préstamos que pueden ser utilizados para cubrir los gastos de campaña, colaborar en las actividades permanentes del partido (lo que ayuda a su institucionalidad) o bien para investigación y campañas cívicas.²⁵ Para otorgar el financiamiento directo, deben definirse los siguientes criterios: qué ente lo recibe dentro del partido, con qué periodicidad, qué barreras y reglas se establecerán para acceder al financiamiento, y finalmente, quiénes definen cómo se otorga la subvención.²⁶

²⁰ Zovatto y Gutiérrez, Pág. 29, *Op. cit.*

²¹ Acción Ciudadana, Pág. 12. *Op. cit.*

²² Gutiérrez y Zovatto, Pág. 31. *Op. cit.*

²³ Gruenberg, Pág. 13. *Op. cit.*

²⁴ Lujambio, Carrillo *et al.* *Op. cit.* Pág. 51 y 52.

²⁵ *Ídem.* Pág. 57.

²⁶ Gutiérrez y Zovatto, *Op. cit.* Pág. 35.

Cuando se habla de “quién recibe el dinero”, se trata de definir el órgano al cual se otorgará el subsidio dentro de la estructura partidaria. Generalmente, es la secretaría general u órgano máximo del partido, aunque también se suele impulsar que este sea distribuido en las distintas escalas de dirigencia local, presumiendo que dicha situación puede aportar a la estabilidad de la institución.²⁷ Las barreras de acceso para obtener los recursos, tienen que ver con los criterios de exclusividad para otorgar el aporte, definidos por cantidad mínima de votos, curules obtenidas en el parlamento, cantidad de participación en elecciones de forma continua, o alguna combinación de dichos criterios.²⁸

El cálculo de asignación de recursos suele hacerse por el porcentaje y cantidad de votos recibidos en elecciones o por las curules obtenidas en el Congreso, aunque progresivamente los países avancen en designaciones que tratan de otorgar recursos por igual a todos los partidos, independientemente de los resultados electorales (al menos, en una parte del subsidio). Algunos países han evolucionado a separar los desembolsos regulares de los electorales, o bien, en un ejercicio por incentivar el arraigo de los partidos hacia sus electores, se ha procedido a otorgar recursos públicos a partir de la capacidad que tienen los partidos de obtener fondos privados de baja cuantía (lo que suele ser llamado *matching grants*).²⁹

Finalmente, se establecen los plazos en los cuales se otorga el financiamiento, situación que puede tener efectos en la institucionalidad de los partidos, y en la consolidación del sistema de partidos políticos. Si se elige entregar los recursos de forma contigua a las elecciones, aunque se ayude a sufragar las posibles deudas de campaña y comprometer a los partidos con la transparencia (condicionando los subsidios al estricto cumplimiento del SFP), puede constituirse en una barrera para la participación de partidos de nueva creación o con poca capacidad financiera. En cambio, si se reparte en cuotas equitativas de forma permanente, o si se combina un porcentaje entre elecciones y permanente, se ayuda de alguna manera a consolidar la institucionalidad del partido, brindándole recursos para sus actividades permanentes.³⁰

Por su parte, el financiamiento indirecto se refiere a los servicios que otorga el Estado para facilitar a los partidos el proselitismo y la propaganda durante la campaña electoral. Entre ellos se puede citar el uso gratuito de correo, transporte, facilidades en el acceso de inmuebles públicos, exenciones fiscales a los partidos y a donaciones privadas (para asegurar la transparencia de los financiamientos), y el acceso a medios de comunicación de forma gratuita. De este último subsidio, lo más común es dar acceso gratuito a medios estatales distribuyendo con igualdad la pauta (aunque esta

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Lujambio *et al.* Pág. 61. *Op. Cit.*

²⁹ Gutiérrez y Zovatto, Pág. 35. Un mecanismo interesante es el establecido en Alemania, donde cada partido recibe una cuota equivalente a un 38% de cada subsidio obtenido por membresía o donaciones privadas inferiores a 3,300 Euros.

³⁰ Carrillo *et al.*, Pág. 62. *Op.cit.*

no tenga una repercusión grande en la campaña) o inclusive pagando la publicidad en medios privados, siendo la televisión el medio al cual más énfasis se suele dar por el gasto que acumula en las campañas electorales.³¹

Como lo expresan diferentes autores, el financiamiento público ha mostrado ser positivo para las democracias latinoamericanas. Entre sus efectos resalta que ha permitido competir de forma efectiva a partidos pequeños e inclusive, ha coadyuvado al fortalecimiento de las estructuras partidarias. Sin embargo, se ha mostrado que otorgando únicamente este beneficio no se puede revertir la influencia de los capitales privados o de prácticas corruptas en el financiamiento de la política, lo que hace necesario que los beneficios se complementen con controles al gasto, normas de transparencia y sanciones,³² aspectos que se explicarán a continuación.

2.4.2 Egreso de los recursos - Regulaciones sobre el gasto

Como ha sido desarrollado anteriormente, los partidos políticos deben erogar recursos, actividad que intensifican durante la campaña electoral cuando publicitan a sus candidatos y ofertas políticas. Aunque puedan existir regulaciones sobre el gasto permanente de los partidos (principalmente, las relacionadas con la transparencia), en este espacio se tratarán específicamente las relacionadas con las campañas electorales.

Durante una campaña política, los gastos electorales pueden dividirse en gastos en medios de comunicación y gastos en proselitismo y operativos. En los primeros, se ubican los medios masivos: televisión, radio, prensa, publicidad exterior, redes sociales, etcétera. Mientras en los operativos, puede agruparse el transporte, logística, planillas, o bien los gastos de propaganda (playeras, afiches, banderas, etcétera).³³ La regulación sobre estos gastos tiene como objetivo "construir condiciones equitativas para la competencia", para que no sean los recursos los que inclinen las posibilidades de triunfo de los partidos.³⁴ También se apela a imperativos éticos que señalan el derroche innecesario de recursos, al comparar lo gastado con el desempeño regular de los representantes electos.³⁵

De esta manera, las regulaciones sobre el gasto pueden ser directas o indirectas, equivaliendo las primeras a límites en el gasto de campaña del partido, al gasto en algunos medios, o límites para candidatos; y las segundas, a la imposición de otras condiciones que permitan reducir el gasto en el proceso electoral.³⁶

³¹ *Ibíd.* Pág. 76, 77.

³² Gutiérrez *et al.* Pág. 39 y 40. *Op. cit.*

³³ Acción Ciudadana, Pág. 13. *Op. cit.*

³⁴ Carrillo, Lujambio, *et al.* Pág. 27, *Op. cit.*

³⁵ Acción Ciudadana a Ulloa, Pág. 14, *Op. cit.*

³⁶ *Ibíd.*

Los topes de gasto (también llamados techos de gasto en campaña), se refieren a la precisión de montos totales máximos a gastar en una campaña electoral.³⁷ Los topes de gasto en rubros específicos limitan la compra “privada” de publicidad electoral prohibiendo la compra directa en medios masivos, o imponen límites de pauta propagandística en dichos servicios (otorgando a cambio publicidad gratuita en medios estatales, o franjas publicitarias en medios privados). Finalmente, los límites indirectos al gasto recaen sobre el tiempo de duración de la campaña, o la prohibición de compra directa en medios específicos como la televisión, con lo que se busca desincentivar los “disparadores de gasto”.³⁸

Varios expertos en el tema señalan que controlar el gasto en campaña se convierte en un verdadero reto para las autoridades, ya sea por inadecuadas definiciones legales en cuanto a lo regulado, por ser límites demasiado bajos, o por que las instituciones encargadas de velar por su cumplimiento carecen de herramientas para hacer valer la ley. Es por ello que se recomienda que no se impongan únicamente límites al gasto de campaña, sino que se acuerpen estas restricciones con otros mecanismos como la compra de espacios gratuitos en televisión (por ser el medio en el que más se gasta), exigiendo a los partidos, informes sobre el financiamiento e incrementando las potestades de los órganos encargados de supervisar el SFP, aspectos que serán desarrollados a continuación.

2.4.3 Mecanismos de control - Regulaciones sobre transparencia

La transparencia tiene una importancia fundamental para la credibilidad de la ciudadanía sobre sus instituciones. Como lo refiere el *Informe de monitoreo de gastos* realizado por Acción Ciudadana en 2007, la transparencia tiene un papel fundamental “debido a la importancia de la información en las sociedades contemporáneas”, pues “genera y fortalece mayores y mejores canales de comunicación entre gobernantes y gobernados” facilitando el acceso de la ciudadanía a los procesos de toma de decisiones que les afectan.³⁹

La regulación en transparencia dentro del SFP exige a los partidos, candidatos y autoridades facilitar información sobre las fuentes de financiamiento de la actividad política, y que dichos datos sean auditados y publicados de forma extensiva.⁴⁰ Usualmente, el encargado de controlar las actividades financieras de los partidos y dar cuenta de su transparencia, es el órgano electoral nacional. Este órgano debería tener las competencias legales y características institucionales suficientes para poder escudriñar y analizar la información manejada por los partidos.

³⁷ Gutiérrez, y Zovatto, Pág. 41. *Op. cit.*

³⁸ Gutiérrez y Zovatto, Pág. 42 y Acción Ciudadana, Pág. 15, *Op. cit.*

³⁹ Acción Ciudadana, Pág. 16. *Op. cit.*

⁴⁰ Gutiérrez y Zovatto, Pág. 43. *Op. cit.*

En cuanto a la responsabilidad de presentar información financiera sobre los recursos usados en campaña, esta generalmente recae en los partidos y no en los candidatos, (aunque debería fomentarse dicha ruta para responsabilizar al candidato sobre la norma, y hacer operativas las posibles sanciones, como se sugiere). Esta información también requiere ser publicada, labor que compete tanto al órgano electoral como a la sociedad civil reclamarla, aunque como se señala, dicho aspecto no quede claro en la legislación de varios países en el área.⁴¹

La finalidad de la regulación sobre transparencia es brindar luces sobre las fuentes de apoyo de los partidos, y que se cumplan normas de financiamiento político como el respeto a los límites de gasto y financiamiento, lo que le convierte en una pieza angular para el SFP de muchos países. Aunque se ponga en discusión que develar las fuentes de financiamiento privilegia el derecho a la información por encima de la privacidad de donantes,⁴² los crecientes gastos en la campaña y la influencia que tiene el crimen organizado en la región muestran la necesidad de tener cierto control sobre las finanzas de los partidos, para prever los efectos de excesivos financiamientos individuales en las acciones de gobierno de los representantes electos, o mostrar que las intenciones de opacidad en este sentido pueden esconder financiamientos ilegales.

El cúmulo de normas hasta ahora desarrolladas tendría enormes dificultades para su aplicación si no existiese un sistema de sanciones para hacerlas efectivas. Este conjunto de normas configura el último elemento del SFP, que será expuesto a continuación.

2.4.4 Regulación sobre sanciones

Para abrir este espacio, vale la pena citar a Zovatto, quien refiere que “si las sanciones no existen, las normas fácilmente pueden convertirse en letra muerta”,⁴³ dando cuenta de la importancia de una normativa capaz de hacer cumplir la ley. Usualmente, se desarrollan tres elementos constitutivos de un sistema de sanciones: “los órganos encargados de su aplicación, los procedimientos judiciales o administrativos para aplicarlos, y el régimen de sanciones”.⁴⁴ La primera atribución generalmente recae en los órganos electorales (aun sí se ha demostrado que dichas instancias han carecido de capacidades técnicas y de independencia jurisprudencial para hacer cumplir sus disposiciones).⁴⁵ El desarrollo de los procedimientos también es de suma importancia, pues si no están estipulados claramente en la ley pueden hacer disfuncional el SFP por completo, como lo indica Acción Ciudadana en el informe antes citado.⁴⁶

⁴¹ Acción Ciudadana, Pág. 17. *Op. cit.*

⁴² Gutiérrez *et al.* Pág. 43. *Op. cit.*

⁴³ Carrillo, Lujambio *et al.* Pág. 29. *Op. cit.*

⁴⁴ Acción Ciudadana. Pág. 18. *Op. cit.*

⁴⁵ Carrillo, Lujambio. Pág. 86. *Op. cit.*

⁴⁶ Acción Ciudadana, Pág. 19. *Op. cit.* En el informe se refiere, parafraseando a Félix Ulloa, que “una ley puede ser nula o inaplicable si “la dimensión procesal de su corpus no está bien diseñada”. Señala que

Finalmente el régimen de sanciones contempla las multas que recaen en las organizaciones, bien sea de forma directa, o relacionadas con retenciones de subvención pública -misma que se fortalece en países donde el financiamiento público es fundamental para los partidos-. Otro tipo de sanciones refiere a la prohibición en la postulación de candidatos, suspensiones temporales, pérdidas del cargo y hasta cancelación de los partidos, siendo estas de tipo administrativo.⁴⁷ Finalmente, existen aquellas sanciones que remiten a procesos penales en los cuales se priva de la libertad a los responsables legales del partido, aunque se indica que la legislación camina a responsabilizar al secretario general, a los candidatos y hasta a los donantes, para involucrarlos de forma directa en el compromiso con la ley.⁴⁸

Los expertos indican que a pesar de que un sistema de sanciones es fundamental para la aplicación del SFP, se debe cuidar de no criminalizar la política, pues cuando las sanciones son muy drásticas, la autoridad generalmente va a evitar imponer dichos castigos contra los partidos. Esto se refiere a que los sistemas de sanciones deben ser eficaces, graduales, variados, creíbles, y que afecten las libertades individuales,⁴⁹ para hacer de todos los involucrados en la actividad político partidista, actores vigilantes del cumplimiento de la ley.

Es bajo el marco del SFP desarrollado en el presente informe que se evaluará tanto el aspecto del gasto como el tema de la transparencia. Para medir estos aspectos, primero se desarrollará la forma como el SFP se estructura en la legislación guatemalteca, en el siguiente capítulo.

aunque se logren identificar claramente los límites y prohibiciones, las sanciones y al órgano responsable de su implementación, “sin el establecimiento de procedimientos judiciales o administrativos, todo el sistema de sanciones sea (será) infuncional”.

⁴⁷ *Idem.*

⁴⁸ Una sanción que resulta interesante es referida por Gutiérrez y Zovatto, quienes comentan que en Estados Unidos, una sanción implica al responsable de la capacitación en la legislación electoral o temas de campaña, como alternativa a las multas. Pág. 45, *Op. cit.*

⁴⁹ *Ibid.* Pág. 46.

3 SISTEMA DE FINANCIAMIENTO POLÍTICO EN GUATEMALA

3.1 Tribunal Supremo Electoral - Ente regulador

En Guatemala, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) dirige y regula el proceso electoral, coordinando tanto el desarrollo administrativo y logístico de las elecciones, como la fiscalización del financiamiento que reciben las organizaciones políticas para sus actividades permanentes y de campaña.⁵⁰

Siendo la máxima autoridad en materia electoral, el funcionamiento del TSE es autónomo e independiente de cualquier organismo del Estado. Aun así, tiene algunas restricciones por parte del Congreso de la República, en la medida en que este último es el único que puede aprobar reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) con las dos terceras partes de la votación total de sus diputados, lo que de alguna forma limita las posibilidades del TSE en su intención adecuar la legislación a sus necesidades. Esto también incide en la situación presupuestaria y financiera del TSE, pues este ente debe presentar anualmente ante el Organismo Legislativo su proyecto de presupuesto, organismo que tiene la potestad de redistribuirlo y aprobarlo si lo considera pertinente.⁵¹

Según la LEPP, la principal atribución del TSE es manejar de forma clara y transparente los procesos electorales, realizando actividades tanto de carácter administrativo, como de jurisprudencia y fiscalización.⁵² De su función administrativa se desprende el desarrollo de la convocatoria y organización del proceso electoral (lo que incluye integrar la comisión encargada de la emisión del Documento Personal de Identificación -DPI-, que sustituye a la Cédula de Vecindad, la organización de las

⁵⁰ Tribunal Supremo Electoral. Ley Electoral y de Partidos Políticos. Artículo 125; y artículo 3 del Reglamento de Control y Fiscalización del Financiamiento Público y Privado.

⁵¹ Constitución Política de la República de Guatemala. Artículos 175 y 223.

⁵² LEPP. Art. 125.

juntas electorales, el conteo de los votos, la realización de informes de resultados electorales); mientras su función fiscalizadora incluye, entre otros aspectos, la auditoría de los recursos públicos y privados que reciben las organizaciones políticas, el control del gasto electoral, la vigilancia sobre la transparencia, y la aplicación del régimen sancionatorio.⁵³

Aun con todas estas facultades, el TSE encuentra limitantes provenientes de la propia ley que lo crea, mismas que inciden en su capacidad para fiscalizar a las organizaciones políticas. Entre estas limitantes resalta el presupuesto que recibe para su funcionamiento, el cual es el 0.5% del presupuesto general de los ingresos ordinarios del Estado (aunque en años electorales este porcentaje puede elevarse, si el TSE presenta a tiempo el monto requerido en su presupuesto anual). Si se da el caso en que transcurrido el plazo, el TSE no cuente con estos fondos, debe tomar medidas de emergencia necesarias para sufragar el gasto, lo cual lo hace dependiente de préstamos bancarios o de la recepción de donativos de la cooperación internacional. Esta situación no solo restringe la multiplicidad de funciones del TSE, sino que le genera deudas.⁵⁴

En este punto es importante aclarar que el trabajo de fiscalización del TSE no se agota en el tiempo electoral, pues también debe controlar y fiscalizar los fondos públicos y privados que reciben los partidos políticos para sus actividades permanentes, aplicando las sanciones correspondientes en caso se infrinja lo establecido en la ley.⁵⁵

⁵³ LEPP, Capítulo 8 del Título II; y artículos 1, 3, 5, 6, 7, 9, 11, 13 y 14 del Reglamento de Control y Fiscalización del Financiamiento Público y Privado.

⁵⁴ Tribunal Supremo Electoral. Ley Electoral y de Partidos Políticos. Artículo 122.

⁵⁵ Tribunal Supremo Electoral. Ley Electoral y de Partidos Políticos. Artículos 3, 88 y 125; y Capítulo 2 del Reglamento de Control y Fiscalización del Financiamiento Público y Privado.

Cuadro No. 1
Principales funciones y responsabilidades del
Tribunal Supremo Electoral

Funciones administrativas	Funciones de fiscalización
<ul style="list-style-type: none">• Convocar y organizar los procesos electorales• Inscribir, sancionar, suspender y/o cancelar las organizaciones políticas• Resolver lo referente a coaliciones o fusiones de partidos y comités cívicos• Nombrar las Juntas Electorales Departamentales y Municipales• Resolver peticiones y consultas de la ciudadanía y de las organizaciones políticas• Examinar y calificar la documentación electoral• Nombrar, remover y sancionar funcionarios• Elaborar y ejecutar el presupuesto anual• Publicar una memoria del proceso electoral• Diseñar y ejecutar programas de formación electoral	<ul style="list-style-type: none">• Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales referentes a las organizaciones políticas• Velar por la organización del proceso electoral• Denunciar delitos o faltas electorales• Fiscalizar los recursos financieros públicos y privados que reciban las organizaciones políticas, tanto para sus actividades permanentes como en sus actividades de campaña política• Hacer auditoría a las organizaciones políticas por medio del Auditor Electoral

Fuente: Elaboración propia, con base en la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

3.2. El sistema de financiamiento político en Guatemala

3.2.1 El financiamiento público y privado

Como se observó en el capítulo teórico de este informe, la regulación sobre el financiamiento estipula los controles sobre el origen de los financiamientos privados, y la regulación que atiende el financiamiento que otorga el Estado a los partidos políticos.

En Guatemala, se otorga una cuota de financiamiento público directo a los partidos políticos. La ley establece que después de celebradas las elecciones, el Estado debe pagarle a las organizaciones políticas el equivalente a US\$2 por voto legalmente emitido en favor de la organización política. Esto, a partir de la figura de elección que más votos obtenga, siempre que supere las barreras electorales dispuestas en la ley (al menos un 5% del total de los votos válidos en la competencia presidencial, o por lo menos una curul en el Congreso de la República). Los partidos que no superan esta barrera al competir en elecciones son inmediatamente cancelados.⁵⁶

⁵⁶ Tribunal Supremo Electoral. Ley Electoral y de Partidos Políticos. Artículo 21. No aplica a partidos que no compitan en elecciones presidenciales.

El financiamiento estatal se otorga para actividades permanentes y de campaña, pues el dinero que otorga el TSE se reparte en cuatro tramos iguales otorgados de forma anual, que conforman el total del financiamiento obtenido. Es por ello probable que dicho financiamiento se constituya en el principal sustento financiero de los partidos políticos fuera de la campaña electoral. En escenarios donde se establecen alianzas entre partidos, el financiamiento se distribuye de acuerdo a como los partidos hayan realizado su pacto de coalición.⁵⁷

Cuadro No. 2
Deuda pública generada del proceso electoral de 2011
Votos válidos de elecciones a presidente
o al listado nacional en primera vuelta

Partido político	Votos	Deuda en USD	Deuda en Quetzales**
PATRIOTA	1,597,937	3,195,874	24,991,734.70
LIDER	1,004,215	2,008,430	15,705,922.60
UNE-GANA	998,325*	1,996,650	15,613,803.00
CREO	735,728	1,47,456	11,506,785.90
UCN	416,872*	833,744	6,519,878.08
VIVA-EG	344,719*	689,438	5,391,405.16
FRENTE AMPLIO	142,599*	285,198	2,230,248.36
PAN	135,580*	271,160	2,120,471.20
FRG	119,585*	239,170	1,870,309.40
UNIONISTA	117,486*	234,972	1,837,481.04
TOTAL	USD11,226,092	USD 11,226,092	Q 87,788,039.40

Fuente: Elaboración propia con base en los Acuerdos No.1319 y 1320 de adjudicación de cargos, emitidos por el Tribunal Supremo Electoral.

*Votos obtenidos en la elección de diputados por el Listado Nacional. Se estima la deuda pública a partir del cargo de elección que más votos reciba entre el Listado Nacional y el binomio Presidencial.

** Tasa de cambio Q 7.82 por dólar.

Cuadro No. 3
Comparativo de deuda pública en tres procesos electorales

2011	2007	2003
US\$11,226,092	US\$7,257,388.00	US\$606,461.89

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe analítico del proceso electoral 2007, realizado por ASIES.

⁵⁷ *Ídem.*

El financiamiento público que otorga el Estado no atiende directamente las necesidades financieras de los partidos en las campañas electorales, pues, con excepción de la cuota anual que corresponde al año en que se celebra el proceso electoral, no se da otro financiamiento directo que ayude de forma certera a reducir los gastos en el período.

Sin embargo, el TSE pone a disposición de los partidos políticos financiamiento de tipo indirecto, que puede ser utilizado para fines de propaganda y proselitismo político. Durante la campaña electoral, los partidos tienen derecho a usar espacios físicos públicos, salones y auditorios, franquicia postal y telegráfica, –para cumplir con su función fiscalizadora del proceso electoral–, uso de postes en la vía pública y de otros bienes públicos para la colocación de campaña electoral,⁵⁸ elementos que sin embargo, no han demostrado impacto alguno para reducir los gastos de campaña y equilibrar la competencia política.

Por su parte, los pocos controles sobre el financiamiento privado refieren a prohibiciones sobre el origen de diversos tipos de financiamiento. Así, están prohibidas:

- Las contribuciones de otros Estados;
- Las donaciones de personas jurídicas extranjeras y de entidades académicas;
- Los aportes anónimos;
- Aquellos aportes individuales que representen más de un 10% del límite de gastos de la campaña electoral.⁵⁹

Aquí puede observarse que aunque existan ciertas limitantes importantes, como las dos últimas, será difícil el cumplimiento de las disposiciones si no se cuenta con una autoridad electoral sólida, y si los aportes de financiamiento público no son sustantivos, obligando a los partidos a buscar financiamiento privado, aun teniendo que burlar la ley.

3.3 Controles sobre el gasto y la propaganda política en medios de comunicación

En Guatemala, los límites y controles que regulan la actividad financiera de los partidos en la campaña electoral hacen referencia al techo de gastos, al tope en los aportes o donaciones, así como a las limitaciones para colocar propaganda en medios, calles y carreteras del país.

Respecto a los controles sobre el gasto en campaña, la ley establece un techo de gastos equivalente a US\$1 por ciudadano empadronado al 31 de diciembre del año

⁵⁸ Tribunal Supremo Electoral. Ley Electoral y de Partidos Políticos. Artículo 20.

⁵⁹ Tribunal Supremo Electoral. Ley Electoral y de Partidos Políticos. Artículo 21. Inciso A, B y F.

anterior a las elecciones. En cumplimiento a esa norma, para el proceso electoral de 2011 la cifra ascendió a Q48,521,029.24.60.

En cuanto a los controles sobre la propaganda electoral en medios de comunicación, la ley no desarrolla prohibiciones ni límites extensos, por lo que las organizaciones tienen el derecho de pautar en los medios de comunicación como cualquier otra empresa privada que compra el servicio. La ley indica estándares mínimos y máximos para el acceso a cada medio: en el caso de la prensa escrita tienen derecho a una página entera diaria por medio; y en los medios televisivos y radiales, tienen derecho a 30 minutos semanales de propaganda no acumulables, como mínimo, (pero pueden ser incrementados por acuerdo de los partidos). Las únicas restricciones existentes se refieren al establecimiento de tiempos máximos y horarios de transmisión de propaganda, fijados de forma conjunta entre el TSE y los fiscales de las organizaciones políticas. Asimismo, cada medio de comunicación debe registrar sus tarifas comerciales antes de iniciar la campaña electoral ante el TSE, obligando a los partidos a hacer propaganda únicamente en los medios de comunicación que se hayan registrado.⁶⁰

Las prohibiciones sobre la propaganda estipulan la imposibilidad de pintarla o pegarla en puentes, señales o monumentos, leyendas en asfalto, pavimento o carreteras, y en cualquier lugar que represente el entorno natural. Se prohíbe además, el uso de vehículos con altavoces en altas horas de la noche y en la madrugada, estableciendo también que deben circular en una velocidad determinada que evite perjuicios al tráfico. Tampoco es permitido hacer propaganda o encuestas el día de la elección o 36 horas antes de dicha fecha; y está prohibida la propaganda anónima, aquella que se valga de creencias religiosas, y la que publicite obras benéficas como parte de la campaña electoral.⁶¹

En cuanto a las normas de transparencia, la ley contempla que toda donación recibida por los candidatos a elección popular deberá ser canalizada por medio de las organizaciones políticas, siendo prohibidas las donaciones anónimas. Para el control de dichos recursos, las organizaciones deben llevar un registro contable, que deberá ser público. Además, la ley demanda a los partidos que durante la campaña entreguen informes mensuales sobre sus gastos, así como informes bimensuales que desagreguen el origen de su financiamiento. En años no electorales, dichos informes deben entregarse semestralmente de forma unificada. A los partidos también se les exige presentar un presupuesto de campaña, nombrar a un contador general, presentar ante el TSE cuentas bancarias en las cuales manejen todo el capital a invertir en elecciones, manejar recibos contables para todas las donaciones, llevar registros contables de sus actividades financieras, y que estos sean abiertos a la ciudadanía en general.⁶²

⁶⁰ Tribunal Supremo Electoral. Ley Electoral y de Partidos Políticos, Artículos 220, 221 y 222.

⁶¹ Tribunal Supremo Electoral. Ley Electoral y de Partidos Políticos. Artículo 67 del Reglamento.

⁶² Tribunal Supremo Electoral. Ley Electoral y de Partidos Políticos; Artículo 21 Reglamento de Control y Fiscalización, capítulos II y III.

3.4 Sanciones

El sistema de sanciones que establece la Ley Electoral y de Partidos Políticos se clasifica en amonestaciones, multas, suspensión temporal y cancelación del partido. Sin embargo, estas dos últimas no podrán imponerse una vez iniciado el proceso electoral, lo que aunque proteja la competencia partidaria, deja sin herramientas al TSE para hacer valer su autoridad durante la campaña electoral.⁶³

Las multas van de los US\$15 hasta los US\$125, equivalentes a Q978 aproximadamente, montos bastantes reducidos si se comparan con el gasto en que incurren las organizaciones políticas en una campaña electoral.⁶⁴ Además de que las multas son mínimas, pueden ser impugnadas ante las cortes judiciales del país, por lo que su pago puede prolongarse indefinidamente. Si estas multas no son impugnadas por el partido y cuentan con resolución positiva del TSE, el plazo para pagarlas o autorizar su deducción es de 15 días.

El TSE también puede emitir multas a los partidos por no presentar actas de sus asambleas, por no presentar documentación reglamentada -incluyendo los informes de financiamiento de las campañas electorales en los plazos establecidos-, por no presentar modificaciones de las escrituras constitutivas, cambios en las direcciones de sedes, por desobediencia a las amonestaciones, o bien por incumplir cualquier otra disposición establecida en la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En tanto, la cancelación de un partido solo podrá darse en caso propicie un fraude electoral, o cuando no alcance el 5% de los votos válidos, a no ser que haya conseguido alguna representación en el congreso. Una vez esté cancelado el partido, su imagen y nombre quedará vetado durante 10 años.⁶⁵

Debido a que la ley establece que durante la campaña no se puede suspender ni cancelar a los partidos, la sanción máxima de US\$125 se convierte en el principal mecanismo coercitivo en manos del TSE, dando cuenta de sus limitaciones como ente rector del proceso.

Adicionalmente a la posibilidad de multar económicamente a las organizaciones políticas, desde febrero de 2011 fueron aprobados los delitos electorales, que permiten a las autoridades, y a cualquier ciudadano, denunciar a una organización política para iniciar una investigación penal a partir de las faltas tipificadas. Junto a otros delitos regulados,⁶⁶ los referentes a la propaganda y el financiamiento de las organizaciones políticas son los siguientes:

⁶³ Tribunal Supremo Electoral. Ley Electoral y de Partidos Políticos. Capítulo 8. Artículos 88, 89, 90, 91 y 92.

⁶⁴ Tribunal Supremo Electoral. Ley Electoral y de Partidos Políticos, Artículo 90.

⁶⁵ Ídem.

⁶⁶ Código Penal, Artículo No. 407 subíndices I, L y N.

¿Cuánto costó la campaña electoral?

- El funcionario público que incurra en hacer propaganda política, cometerá el delito de propaganda oficial ilegal, la cual será sancionada con prisión de uno a cinco años e inhabilitación para el ejercicio del cargo público.
- Quien haga propaganda pegando o pintando en las paredes, señales, puentes, monumentos públicos; quien durante el proceso electoral haga propaganda electoral móvil; y quien limite el uso de postes públicos para propaganda electoral, será sancionado con arresto de veinte a sesenta días.
- El representante legal o miembro de la organización que impida al TSE realizar su labor de control y fiscalización será sancionado con prisión de uno a cinco años.
- La persona que aporte y quien reciba recursos equivalentes a más del 10% del límite de gastos de campaña de una organización política será sancionada con prisión de uno a cinco años. Esta misma sanción se aplicará a quien reciba ayuda de otros Estados y de extranjeros, y quien no canalice los financiamientos a candidatos a través de la respectiva organización política.
- La persona que aporte o reciba recursos para el financiamiento de organizaciones políticas, a sabiendas que dichos aportes o recursos provienen del crimen organizado, lavado de dinero o cualquier otra actividad calificada como delito, será sancionada con prisión de cuatro a doce años y multa de Q200 mil a Q500 mil. Esta sanción también recaerá en quien aporte o reciba contribuciones anónimas que no estén registradas en el libro contable de la organización política.

Estas disposiciones abren la posibilidad de que el TSE denuncie a “la persona” o miembro de la organización que cometa los delitos y faltas mencionadas, dando herramientas al TSE para hacer operativos algunos de los principios que instituyen el SFP. Sin embargo, la reciente normativa aún no ha permitido que se impongan denuncias y se inicien procesos de investigación derivados de los delitos electorales.

3.5 Inducción a las limitaciones legales del Tribunal Supremo Electoral para regular el proceso electoral

Un breve análisis de la legislación referente al financiamiento político, permite observar que desde la ley misma se instituyen limitaciones para el Tribunal Supremo Electoral que dificultan su labor reguladora del proceso electoral, y van en detrimento de su función como autoridad principal en dicho proceso.

Una de las principales limitantes es la falta de mecanismos y sanciones administrativas para exigir la entrega de los informes de financiamiento en los plazos establecidos, y sobre todo, la veracidad de los datos presentados en ellos. Ello no puede asegurar por ejemplo, que los nombres expuestos en los informes de financiamiento sean los de los verdaderos financistas del partido, un aspecto fundamental en lo que respecta a las normas de transparencia. Por eso, una reforma a la legislación debería sopesar que otras entidades del Estado colaboren en la requisición de información sobre los financistas declarados, y cualquier movimiento financiero relacionado con la actividad política, accediendo, por ejemplo, a cuentas bancarias de los donantes, declaraciones patrimoniales, verificación de los domicilios de los financistas, etcétera.

Por otra parte, aunque la ley establezca que la máxima autoridad en materia electoral es el TSE, el régimen sancionatorio del que se dispone para ejercer dicha autoridad puede ser impugnado por las organizaciones políticas ante las diferentes cortes de apelaciones -Corte Suprema de Justicia y Corte de Constitucionalidad-, lo que hace que el cumplimiento de las sanciones se prolonguen indefinidamente, dada la poca celeridad de los procesos judiciales en el país.

Las reformas al Código Penal que incluyeron los llamados “delitos electorales”, dan al TSE la facultad de denunciar a las organizaciones que a su criterio hayan tergiversado las leyes electorales. Sin embargo, la dificultad que el TSE tiene para hacer cumplir las designaciones administrativas que le confieren, hace dudar que pueda denunciar a los partidos políticos, menos aún a funcionarios electos. Se observa que facultar al TSE de autoridad debería ser el objetivo trascendental de cualquier reforma planteada a la LEPP.

Culminada esta introducción al marco legal nacional, se da paso a la exposición de la metodología y los datos generados por el monitoreo de gasto del proceso electoral de 2011.

4 METODOLOGÍA DEL MONITOREO

Para estimar los gastos de los partidos políticos en el proceso electoral de 2011, se contrató a dos empresas especializadas en la medición de pauta comercial en medios de comunicación: Sistemas Avanzados de Monitoreo y Servicios Técnicos de Monitoreo.

En la práctica, Sistemas Avanzados de Monitoreo estuvo a cargo de monitorear los medios, tiempos y costos ocupados por propaganda de los partidos políticos en los principales medios de comunicación masiva del país:

- Televisión: Cuatro canales de señal abierta (canales 3, 7, 11 y 13) de cobertura nacional; y dos canales de transmisión por cable, con señal abierta en algunas regiones del país (Guatevisión y TV Azteca).
- Radio: 25 emisoras con alcance o cadenas nacionales.
- Prensa escrita: incluyó a los cinco diarios de mayor circulación nacional, así como las revistas a suscriptores contenidas en ellos.
- Asimismo, monitoreo de la publicidad exterior (vallas y mupies) de las principales avenidas y calles comerciales de la ciudad de Guatemala, incluyendo los municipios aledaños según la importancia de la vía (rutas como carretera a El Salvador, calzada Roosevelt, calzada Raúl Aguilar Batres, avenida Petapa y ruta al Atlántico). La rotación y monitoreo se realizó cada 14 días, período mínimo de renta de este tipo de estructuras publicitarias.

El monitoreo se realizó del 1 de octubre de 2010 al 6 de noviembre de 2011, día en que se realizó la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. Los reportes fueron entregados mensualmente en el período que comprendió del 1 de octubre de 2010 al

30 de abril de 2011 (el período de “precampaña”); y quincenalmente a partir del 1 de mayo de 2011, agregando al reporte de la última quincena de octubre, los seis días de noviembre previos a la segunda vuelta electoral.

Por su parte, Sistemas Técnicos de Monitoreo se encargó de monitorear la publicidad exterior (vallas convencionales, unipolares, perimetrales y mupies) colocada en las cabeceras de los 21 departamentos de la provincia guatemalteca, así como la ubicada en las carreteras que conducen a dichos destinos. El monitoreo comprendió el período entre el 1 de agosto y el 6 de noviembre de 2011 (sin poder estimar la publicidad exterior colocada previo al período mencionado, pues la empresa no contaba con un archivo de la propaganda colocada por los partidos en esas fechas). Las giras de campo se realizaron una vez al mes en todo el país, y cada 15 días en las cabeceras municipales de Petén y Quetzaltenango (por la elevada concentración de publicidad tipo “mupie” en dichos lugares), coincidiendo éstas con el período mínimo de renta para vallas y mupies. Los monitoreos fueron entregados mensualmente, agregando al reporte de octubre la estimación de gastos correspondiente a los seis días de noviembre previos a la segunda vuelta electoral.

Las estimaciones de los costos por el tiempo de duración de un anuncio en televisión y radio, las dimensiones, tiempo de exposición y número de vallas; y el tamaño y ubicación de los anuncios en las publicaciones en prensa, se realizaron a partir de los precios de mercado publicados en los tarifarios de los diferentes medios de comunicación y servicios de publicidad exterior monitoreados. Por ello, no se consideraron las tarifas especiales aplicadas a paquetes de publicidad, en los cuales se presume que los costos se reducen.

El formato de presentación de los reportes permitió conocer: el gasto por partido político, el gasto por medio de comunicación, el gasto consolidado del período monitoreado, el tiempo de duración y cantidad de anuncios radiales y televisivos, el espacio y cantidad de anuncios de prensa y vallas exteriores, tener una grabación de cada spot radial y televisivo transmitido, fotografías de las publicaciones en prensa y de la publicidad exterior. Asimismo, el monitoreo de vallas en el interior permitió tener una estimación de la inversión realizada en cada departamento de la República en este tipo de medio.

El monitoreo de la propaganda en televisión incorporó los denominados *infoanuncios*, que se distinguen por ser espacios de publicidad de las actividades partidarias en los que se presenta la información como un reporte de cobertura noticiosa. A diferencia de otras noticias, el *infoanuncio* muestra un evidente énfasis publicitario de las actividades de ciertos partidos, presentando como una de las principales diferencias respecto a otro tipo de cobertura, la ausencia de reporteros. Aunque se tuvo dificultad para establecer el costo real de los *infoanuncios* (pues este tipo de publicidad no está registrado en el tarifario) la estimación se hizo con base en el costo por anuncio establecido en los tarifarios de los canales que los transmiten, midiendo cada edición de los noticieros que los publican.

En la siguiente tabla, se resumen los costos estimados por tipo de medio, horario, tamaño y duración del anuncio a partir de los tarifarios de publicidad manejados por los medios de comunicación.

Cuadro No. 4
Costo por anuncio
Según horario, duración y tamaño del espacio

Tipo de Medio	Tipo de anuncio		Costo del anuncio
	Horario	Duración	
Canal de TV señal abierta	18 - 23 hrs.	1 segundo	\$83.16 - Q665.28
		30 segundos	\$ 2,498 -Q19,984
Radio musical cobertura nacional	--	1 segundo	\$1.38 – Q11.04
		30 segundos	Q331.20
Radio de noticias (promedio)	--	1 segundo	\$2.25 – Q18 + Imp.
		30 segundos	Q540 + Imp.
Periódico cobertura nacional	Página completa - 6 * 8 págs. - Full color		De Q18,768 a Q30,024
Vallas unipolares área metropolitana	15 * 6 metros; rotativas; por quincena (compra mínima 6 quincenas)		\$2,250 - Q17,437.50 + Imp.
Vallas unipolares interior de la República	15* 6 metros; mensual.		Q9,600

Fuente: Tarifarios proporcionados por las empresas Sistemas Avanzados de Monitoreo y Sistemas Técnicos de Monitoreo, según información publicada por los medios.

La medición no cuantificó los gastos realizados en publicidad móvil, pues no existe una empresa que haga monitoreo sobre este tipo de servicio. Asimismo, quedó fuera de la publicidad que se transmite por los canales nacionales por cable (a excepción de TV Azteca y Guatevisión) la publicidad transmitida por cable operadores en el interior del país, y la publicidad en redes sociales y dominios de Internet.

Toda la información presentada por las empresas de monitoreo fue revisada y sistematizada por Acción Ciudadana.

5 GASTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PROCESO ELECTORAL DE 2011

La medición de los gastos realizados por los partidos políticos durante la campaña electoral tuvo como objetivo fiscalizar a los partidos en su obligación de cumplir con las leyes electorales, además de evaluar el papel del TSE y de las herramientas con que cuenta, para garantizar un proceso transparente y equitativo, en el cual las organizaciones políticas pudieran competir en equidad, promoviendo perfiles idóneos y propuestas de política pública, por encima de su capacidad para capitalizarse y hacer inversión en propaganda.

Entre las disposiciones legales que se debían cumplir se estipulaba el límite directo sobre los gastos en campaña (conocido como techo de gastos de campaña), y como límite indirecto, el respeto al tiempo de duración de la campaña electoral -período que inició el 2 de mayo y concluyó el 6 de noviembre de 2011. Asimismo, se pudo evaluar las regulaciones que atienden la inversión en los medios de comunicación, disposiciones que siguen el principio de garantizar cierta equidad en la inversión realizada por los partidos políticos. Además de la equidad, la legislación busca atenuar los disparadores de gasto en campaña, identificados por la teoría en la compra de espacios de propaganda en televisión, y en la duración de las campañas electorales.

Finalmente, la medición del gasto permite leer otras características que marcaron el proceso, como el tipo de estrategias de los partidos en medios, o la inversión de los partidos por período; así como lanzar líneas de análisis que permiten evaluar la influencia que tuvieron los gastos realizados en campaña en los resultados electorales obtenidos por los partidos.

Los datos y resultados cuantificados serán expuestos en el siguiente orden: primero, se expondrán los gastos realizados por los partidos políticos antes de la convocatoria oficial de campaña -precampaña-; dando paso a los gastos que los

partidos realizaron a partir del 2 de mayo, describiendo las características del gasto por cada medio de comunicación. Posteriormente, se realizará una proyección que añade al gasto realizado en medios de comunicación, los gastos operativos en que incurren los partidos políticos durante la campaña, lo que permite tener un estimado del gasto total durante la campaña electoral de 2011. Finalmente, se expondrán datos como la inversión por período, los posibles efectos de las encuestas electorales en la capacidad de inversión, para concluir con algunas líneas de análisis que demuestran los efectos del gasto en los resultados electorales.

5.1 Gasto de los partidos políticos en precampaña

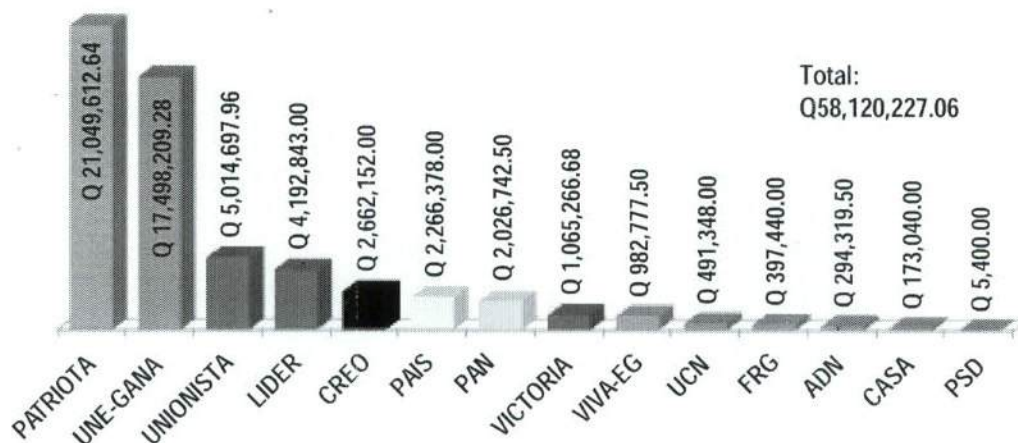
Cuando una ley electoral establece de forma expresa el tiempo de duración de la campaña electoral, se instituye un límite indirecto a los partidos para hacer propaganda, conteniendo con ello la inversión en su campaña política. El irrespeto a dicha normativa alarga el proceso electoral, genera inequidades en la competencia política, e incrementa considerablemente los gastos realizados por los partidos.

La LEPP de Guatemala establece que “la campaña electoral se inicia con la convocatoria a elecciones” la cual se hará mediante un decreto “que se deberá dictar el día 2 de mayo del año en que se celebren las elecciones”, lo que da a las organizaciones políticas la oportunidad de realizar propaganda sin más limitaciones que las impuesta por la ley, hasta “36 horas antes de la fecha señalada para el inicio de la votación”.⁶⁷ La convocatoria fue declarada por medio del Decreto No. 001-2011, estableciendo con ello el período oficial de campaña electoral entre el 2 de mayo y el 11 de septiembre de 2011, día la celebración de las elecciones generales. En total, los partidos tuvieron 133 días para hacer promoción de su oferta política.

Como ha sido recurrente en varios procesos electorales, los partidos políticos no han limitado su propaganda al tiempo oficial de campaña electoral, realizando gastos en medios de comunicación para promover perfiles de candidatos, logos, slogans y colores del partido, revirtiendo con ello los principios de equidad en la competencia y violando la Ley. Es por ello que, como en 2007, Acción Ciudadana inició el monitoreo de medios de comunicación en un período considerablemente anterior a la convocatoria oficial de la campaña electoral, para determinar de manera más precisa el gasto en campaña al tomar en cuenta lo erogado en el período, además de demostrar qué partidos incumplen lo dispuesto por la ley. En esta ocasión, el monitoreo de los gastos en precampaña inició el 1 de octubre de 2010, para terminar un día antes de la convocatoria oficial de campaña, es decir el 1 de mayo de 2011.

⁶⁷ LEPP; Art. 21, 193 y 196.

Gráfica No. 1
Gasto de los partidos políticos en medios de comunicación durante la precampaña
 Del 1 de octubre de 2010 al 1 de mayo de 2011



Fuente: Elaboración propia con base en el monitoreo de medios realizado por Sistemas Avanzados de Monitoreo y Sistemas Técnicos de Monitoreo.

El monitoreo realizado permitió comprobar que nuevamente los partidos realizaron propaganda a través de los medios de comunicación, gastando cantidades considerables antes de iniciada la campaña. Fueron el Partido Patriota (PP) y la coalición formada por la Unidad Nacional de la Esperanza y la Gran Alianza Nacional (UNE-GANA) los que erogaron la mayor cantidad de recursos, gastando Q21 millones el PP y Q17.4 millones la coalición UNE-GANA.⁶⁸ Ambos partidos concentraron el 66% de los gastos erogados antes de la convocatoria oficial a campaña electoral, y 13 partidos más hicieron gastos en precampaña, acumulando el 34% restante de estos gastos.

El gasto en propaganda realizada antes de la convocatoria oficial de campaña fue detectado por el TSE, que trató de activar las herramientas que le otorga la ley, amonestando y sancionando a las organizaciones políticas que desatendieron lo dispuesto en la norma. En total el TSE emitió más de 120 amonestaciones y más de

⁶⁸ En esta estimación se unificaron los gastos de los partido UNE y GANA, y de los partidos VIVA y EG, pues participaron como coaliciones en el proceso electoral de 2011. UNE-GANA anunció su coalición el 7 de noviembre de 2010, mientras VIVA-EG lo hizo el 6 de marzo de 2011, siendo este criterio, y el que hayan impulsado la mayoría de candidaturas a elección popular de forma unificada, lo que motiva a analizarlos de forma conjunta.

350 multas.⁶⁹ Sin embargo, muchas de las organizaciones políticas impugnaron estas multas ante la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad, por medio de la figura legal del amparo, aduciendo que la ley no es clara en prohibir la propaganda política, con lo que lograron retrasar el pago de las multas impuestas. En respuesta el TSE definió la propaganda mediante un decreto, aduciendo que correspondía a toda la actividad realizada por las organizaciones políticas para promover candidatos y planes políticos, situación en la que incurrieron las organizaciones sancionadas. A diferencia de la propaganda, el TSE explicó que el proselitismo se refería al derecho de los partidos a dar a conocer su nombre, emblema y principios con fines de afiliar personas a su organización (criterio bajo el cual se amparaban las organizaciones para publicitar a sus candidatos).⁷⁰ Sin embargo, los amparos impidieron que el TSE hiciera valer su autoridad de forma contundente, lo que evidenció, antes de iniciada la campaña, que la legislación nacional no permite a la autoridad electoral hacer cumplir sus disposiciones de forma pronta y efectiva.

El monitoreo de precampaña permitió evidenciar entonces, que 14 organizaciones violaron el límite informal del tiempo oficial de duración de la campaña política, y que dos partidos iniciaron con una considerable ventaja respecto a su competencia, inequidad que prevaleció durante todo el proceso electoral.

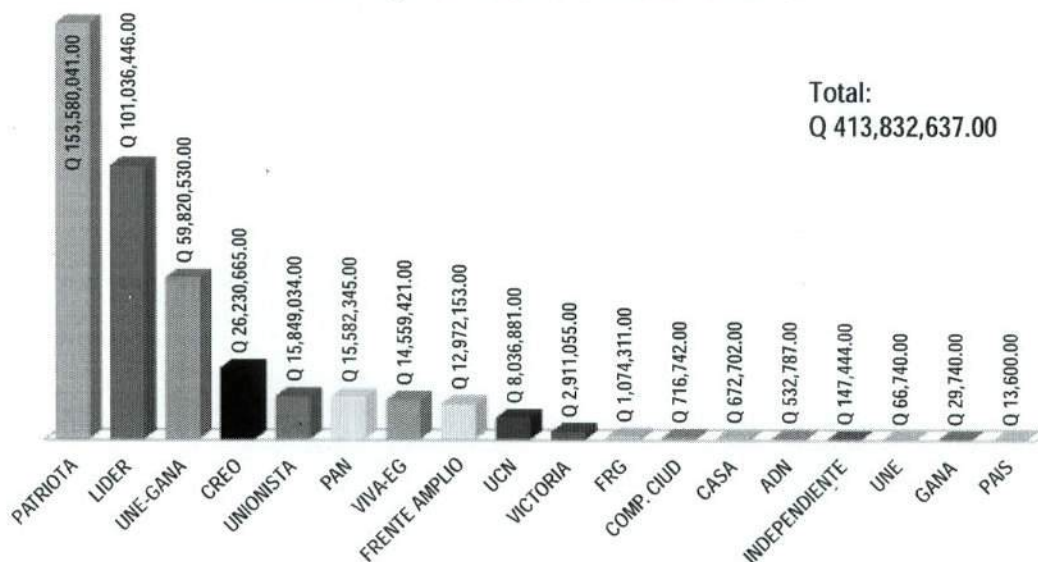
5.2 Gasto en medios de comunicación durante la campaña electoral

La estimación de los gastos erogados por los partidos políticos en medios de comunicación inició en la fecha de declaración de la convocatoria oficial de campaña electoral, culminando con la celebración de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales (entre el 2 de mayo y el 6 de noviembre de 2011), período en el cual los partidos pueden erogar recursos y hacer propaganda sin más limitaciones que las contenidas en la ley.

⁶⁹ Información proporcionada por la Unidad de Información Pública del TSE, ante solicitud presentada el 5 de octubre de 2011.

⁷⁰ Las definiciones fueron precisadas en una reforma al artículo 62 del reglamento de la LEPP, declaradas en el acuerdo 41-2011, con fecha 1 de febrero de 2011. A pesar de que dicho criterio pudo haber servido para que la CC no amparara a los partidos, obligándoles a pagar las multas dispuestas por el TSE, la resolución fue emitida el 10 de octubre de 2011, cuando ya había terminado la primera vuelta de las elecciones generales, logrando los partidos con ello, retrasar el pago de las multas.

Gráfica No. 2
Gasto de los partidos políticos en medios de comunicación
Del 2 de mayo al 6 de noviembre de 2011



Fuente: Elaboración propia con base en el monitoreo de medios realizado por Sistemas Avanzados de Monitoreo y Sistemas Técnicos de Monitoreo.

En total, los partidos políticos habrían invertido Q 413,832,637.00 millones en medios de comunicación durante la campaña electoral de 2011. Este gasto supera por aproximadamente Q129 millones lo gastado en la campaña electoral de 2007 en el mismo período, con lo que se concluye que la campaña electoral recién culminada es en la cual se ha gastado más en propaganda a través de los medios de comunicación.

La gráfica permite observar que el partido que más recursos invirtió durante la campaña electoral de 2011 fue el PP con un total de Q153,580,041. A este le siguió el partido Libertad Democrática Renovada (LIDER), que gastó un total de Q101,036,446; y en una tercera posición se ubicó la coalición de partidos UNE-GANA, con un gasto total de Q59,820,530.

Los 12 partidos restantes que fueron monitoreados, tuvieron un gasto considerablemente inferior al de los tres punteros. Un segundo bloque estaría conformado por quienes superaron los Q10 millones en el gasto, encabezándolos el partido Compromiso Renovación y Orden (CREO), con un gasto de Q26,2 millones, seguido por el Partido Unionista, a quien se le cuantificó un total de Q15,8 millones, prácticamente la misma cantidad que registró el Partido de Avanzada Nacional (PAN), quien habría gastado Q15,5 millones; un gasto similar al monitoreado para la coalición de los partidos Visión con Valores y el partido Encuentro por Guatemala (VIVA-EG), a los que se le cuantificó un total de Q14,5 millones, quedando, como última organización de este segundo

bloque, la coalición Frente Amplio URNG-ANN-WINAQ, con un gasto monitoreado en medios de Q12,9 millones, aproximadamente.

El tercer bloque de partidos lo conformaron aquellos que habrían gastado menos de Q10 millones, entre los que se encuentran la Unidad del Centro Nacionalista (UCN) con Q8,036 millones, el partido VICTORIA, con Q2,9 millones, y el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), quien habría gastado poco más Q1 millón.

El cuarto bloque de partidos lo conforman quienes gastaron menos de Q1 millón, siendo el Comité Cívico Compromiso Ciudadano ("Comp. Ciud."), quien compitió por la alcaldía de la ciudad capital), y los partidos CASA y ADN, que gastaron entre Q500 mil y Q700 mil en medios de comunicación durante la campaña electoral. Un quinto y final bloque lo conforman los partidos o organizaciones con gastos inferiores a Q500 mil, en el cual se ubica el gasto realizado por los partidos UNE y GANA en los distritos electorales en los que no compitieron como coalición, y el gasto que se cuantificó al partido MIO-PAIS antes de que entrara en coalición con UCN, cerrando este dato los gastos que los partidos políticos erogaron en medios de comunicación durante el período oficial de la campaña electoral de 2011. Aun con ello, el monitoreo identificó publicidad con motivos político electorales realizada por varias organizaciones "civiles", que sin embargo tenían una inclinación política evidente a favor de diferentes partidos políticos en competencia. Este gasto fue agrupado bajo la etiqueta de "independiente", acumulando la cantidad de Q147 mil.

Los datos generados por el monitoreo permiten observar que solamente en la inversión realizada en medios de comunicación, los partidos PP, LIDER y la coalición UNE-GANA habrían superado el techo de gastos de campaña fijado en Q48,521,029.24 para la campaña electoral de 2011.⁷¹ Con ello se muestra la desatención e irrespeto a la legislación y el límite directo que impone la ley en la campaña electoral, dando cuenta de la enorme brecha que hay entre las normas y las prácticas.

Siendo los medios de comunicación el principal canal mediante el cual los partidos proyectan sus ideas y candidatos, la igualdad en el acceso a los mismos define la posibilidad de competir en mayor equidad. Sin embargo, durante el proceso electoral fue notable la concentración de la inversión en medios de comunicación. Esta situación se evidencia al comparar el gasto del PP (quien más gastos erogó) y el del partido ADN (quien menos gastos realizó), con una diferencia de aproximadamente Q150 millones. Inclusive, al observar el gasto monitoreado del PP y quien ocupó el segundo lugar de gasto se marca dicha diferencia, pues entre lo invertido por el PP y lo erogado por LIDER la diferencia es de aproximadamente Q52 millones.⁷²

⁷¹ El techo de gastos de la campaña electoral de 2011 fue oficializado en el Decreto No. 001-2011 del TSE, antes citado, a razón de un dólar por ciudadano empadronado al 31 de diciembre de 2010, siendo un total de 6,405,112 millones de empadronados.

⁷² Los partidos LIDER y PP compitieron en segunda vuelta por la elección presidencial, pues ninguno superó más del 50% de los votos en primera vuelta.

Puesto que la legislación nacional no ofrece facilidades para el acceso a los medios en condiciones equitativas (además del establecimiento de un techo de gastos y los acuerdos partidarios de pauta semanal -mismos que, supeditados a la lógica del techo de gastos, resultaron también vulnerados-) los datos de la inversión en medios de comunicación evidencian la marcada inequidad que prevaleció durante la campaña electoral, y con ello, la vulneración del principio que justifica el establecimiento de los techos de gastos de campaña: permitir a los partidos competir en igualdad.

5.3 Gasto por medio de comunicación

La medición del gasto por medio de comunicación busca observar las tendencias de inversión de los partidos para visualizar qué medio concentra la mayor cantidad de recursos, ubicando con ello al rubro que se constituye como disparador de los gastos realizados en la campaña electoral.

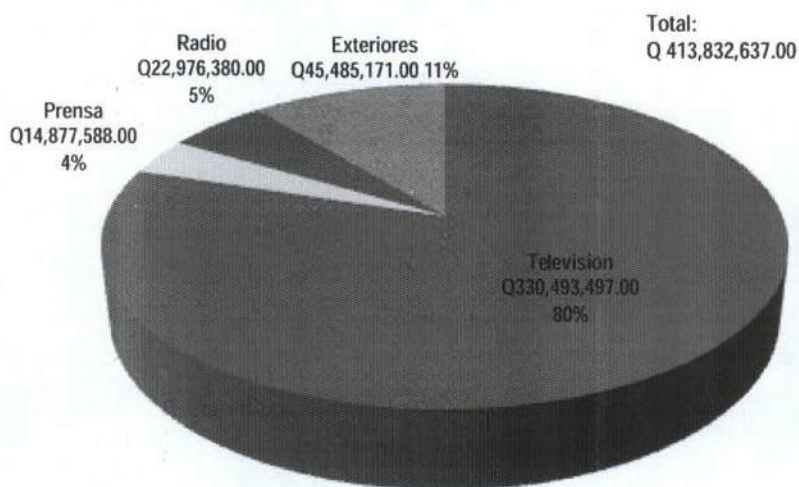
En todo caso, la estructuración del SFP debería contemplar una regulación adecuada para neutralizar los disparadores de gasto en cierto tipo de medios, como suele hacerse en otros países y fue explicado en los primeros capítulos de este informe. El objetivo es, en todo caso, reducir los costos de una campaña electoral, además de asegurar el acceso equitativo de los partidos a los medios de comunicación.

La teoría ha permitido comprobar que la televisación de las campañas políticas ha sido uno de los factores que más ha incidido en el alto costo de las campañas políticas.⁷³ Sin embargo, este medio resulta muy efectivo para promover la imagen de los candidatos y partidos, por lo que una adecuada legislación debería contemplar el acceso equitativo a este servicio, y la reducción de los costos en la inversión en televisión.

La siguiente gráfica muestra cuánto dinero invirtieron los partidos en cada medio de comunicación, dando cuenta del porcentaje de inversión que representa cada medio respecto al total de recursos erogados.

⁷³ Gruenberg, Pág. 61. *Op. cit.*

Gráfica No. 3
Consolidado del gasto por tipo de medio de comunicación
Del 2 de mayo al 6 de noviembre de 2011



Fuente: Elaboración propia con base en el monitoreo de medios realizado por Sistemas Avanzados de Monitoreo y Sistemas Técnicos de Monitoreo.

En la gráfica anterior se puede observar que el 80% de la inversión en medios de comunicación fue destinada a comprar espacios propagandísticos en televisión, invirtiendo en ella un total de Q330,4 millones. Detrás de este gasto, quedaría la publicidad exterior, con una considerable inversión de Q45,4 millones, equivalente al 11% del gasto. La radio sería el tercer medio de comunicación en el que más invierten los partidos políticos, gastando en ésta Q22,9 millones, equivalente al 5% del gasto total, y la prensa escrita sería el medio en que menos recursos se invirtieron, al gastar en ella Q14,8 millones, un equivalente al 4% del gasto en medios.

En comparación con los datos generados por el monitoreo de gastos de 2007, hubo una desconcentración en el gasto en televisión, pasando de un 90.8% del total de gasto a un 80%. Sin embargo, el gasto en este medio ha crecido en aproximadamente Q75 millones respecto a lo gastado en 2007 (Q254,7 millones), por lo que, si no se logra aprobar una legislación que le contenga, imponiéndole topes de gasto, o prohibiendo la contratación directa de los espacios publicitarios, para que sea la autoridad electoral quien los adquiera y reparta de una forma más equitativa entre los contendientes, se seguirá fijando como uno de los principales "disparadores" de gasto en las campañas electorales.

Por su parte, la inversión en publicidad exterior creció considerablemente, pasando de ser un gasto marginal en 2007 (invirtiendo en este medio Q2,3 millones un 0.8% del total de gasto) al segundo rubro publicitario en el que más se invirtió en 2011. La

radio pasó del segundo al tercer lugar en gasto por tipo de medio, al representar como en 2007, un 5% del total de gasto en medios, aunque también se haya monitoreado un incremento de la inversión en el medio de aproximadamente Q6 millones. En comparación con el 2007, la prensa pasó a ser el medio en que menos se invierte, a pesar de haber crecido de un 2.5% respecto al total de gastos en 2007 a un 4% en 2011, y de que prácticamente se haya duplicado la inversión en el medio, pues en 2007 se invirtieron Q7.3 millones, mientras que en 2011 se erogaron Q14.8 millones.

La legislación nacional que atiende la inversión en medios de comunicación durante la campaña electoral, da oportunidad a los partidos -bajo la supervisión del TSE- de fijarse límites diarios y semanales para la compra de espacios publicitarios en televisión, radio y prensa (sin que se establezcan límites para la inversión en publicidad exterior), garantizando, más que restringiendo, espacios mínimos para invertir en los medios. El acuerdo firmado por los partidos en 2011, fijó como toques de inversión: 55 minutos diarios en radio, 12 minutos diarios en televisión abierta, 44 minutos diarios en televisión por cable, y una página completa de inversión en la prensa escrita.⁷⁴ Esta pauta debería asegurar algún tipo de equidad para todos los partidos y contener relativamente el gasto.

Sin embargo, los datos consignados muestran que este límite resulta impreciso, discrecional e inefectivo para controlar los gastos realizados por los partidos políticos en medios de comunicación, y con ello, garantizar la equidad en la proyección de las ofertas políticas mediante estos canales.

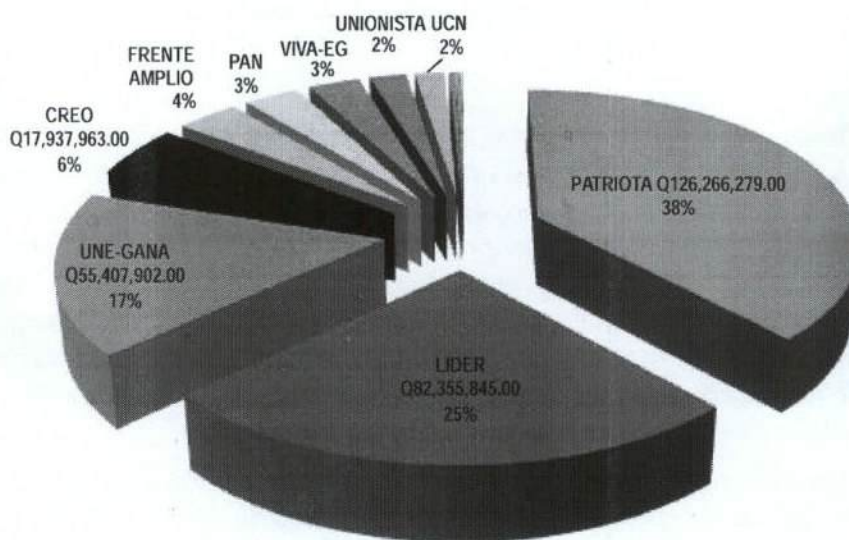
5.3.1 Características de la inversión de los partidos políticos en los medios de comunicación

Evaluar las características de la inversión que cada partido tuvo en los medios de comunicación nos permitirá corroborar tres aspectos: primero, qué partidos pudieron invertir recursos por igual en todos los medios sin importar los precios, segundo, si hubo desigualdad en la compra de espacios publicitarios en medios efectivos (pero caros) como la televisión; y finalmente, qué tipo de medio privilegiaron los partidos políticos para hacer inversión, ya sea por sus características específicas, o por los limitados recursos con los que contaron.

La siguiente gráfica muestra la inversión que efectuaron los partidos políticos en el medio que mayores recursos recibió durante la campaña electoral, la televisión.

⁷⁴ Acta Número PMCFPP 3-2011 del Tribunal Supremo Electoral, emitida el 16.05.11.

Gráfica No. 4
Consolidado del gasto por partido en televisión
Del 2 de mayo al 6 de noviembre de 2011



Fuente: Elaboración propia con base en el monitoreo de medios realizado por Sistemas Avanzados de Monitoreo y Sistemas Técnicos de Monitoreo.

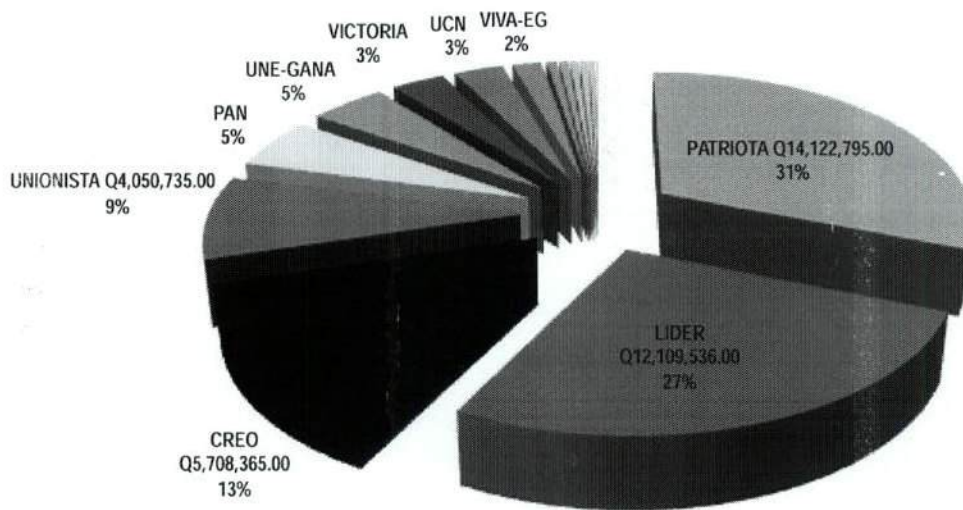
La gráfica permite observar que de los Q330 millones invertidos en televisión, más de una tercera parte le corresponde al PP, quien erogó Q126,2 millones, aproximadamente un 38% de la inversión total que se hizo en este medio. Dicha situación da cuenta que un solo partido concentró gran parte de la publicidad transmitida por dicho medio de comunicación, situación que se manifiesta por igual, al añadir al gasto del PP lo erogado por el partido LIDER (Q82,3 millones, un 25% del gasto total en el medio) y la coalición UNE-GANA (Q55 millones, un 17% del gasto en el medio), indicando que prácticamente tres partidos concentraron el 80% de la pauta publicitaria y la inversión en la televisión, repartiéndose los demás partidos el 20% restante.

Además de ser el medio más caro (un anuncio de treinta segundos por televisión puede costar Q19,900), la televisión es un medio influyente y estratégico para las campañas políticas, por su gran penetración entre los ciudadanos, y la capacidad que tiene para transmitir percepciones dirigidas sobre los candidatos hacia los telespectadores.⁷⁵ El enorme costo (que lo hace el principal disparador de gastos en la campaña electoral) produce inequidad para que los partidos políticos accedan al

⁷⁵ Información encontrada en el libro de Costa Bonino, Manuel. *Manual de marketing político*. Sitio electrónico www.costabonino.com/manualmp.pdf, consultado el 30.11.11.

servicio de forma individual y privada, lo que visualiza nuevamente la necesidad de asegurar un acceso equitativo al servicio, evitando la contratación directa del éste, poniendo topes de gasto formales en el medio, y consolidando la institucionalidad necesaria para hacer cumplir estos límites.

Gráfica No. 5
Consolidado del gasto de los partidos políticos en publicidad exterior
Del 2 de mayo al 6 de noviembre de 2011



Fuente: Elaboración propia con base en el monitoreo de medios realizado por Sistemas Avanzados de Monitoreo y Sistemas Técnicos de Monitoreo.

La gráfica No. 5 permite observar la concentración del gasto en publicidad exterior a nivel nacional, medio que, detrás de la televisión, fue en el que más recursos invirtieron los partidos políticos en 2011. En la gráfica se vuelve a observar que el PP acumuló la tercera parte de los gastos en vallas a nivel nacional, invirtiendo Q14,1 millones, lo que equivale al 31% de los gastos en el medio. La diferencia fue menos amplia respecto al partido LIDER, quién habría gastado Q12,1 millones en dicho servicio, equivalente a un 27%. En tercera posición se ubica el partido CREO, quien gastó 13% del total en este medio, siguiéndole el Partido Unionista con un 9%. Estos cuatro partidos habrían erogado el 81% de los gastos en publicidad exterior, mientras los 12 partidos restantes gastaron el 19% faltante. Esto da muestra de la concentración que también hubo en la compra de los espacios publicitarios, aglutinada principalmente en el PP y LIDER (ambos acumularon el 58% de los gastos totales), aunque se haga notoria la inversión de partidos como CREO y Unionista.

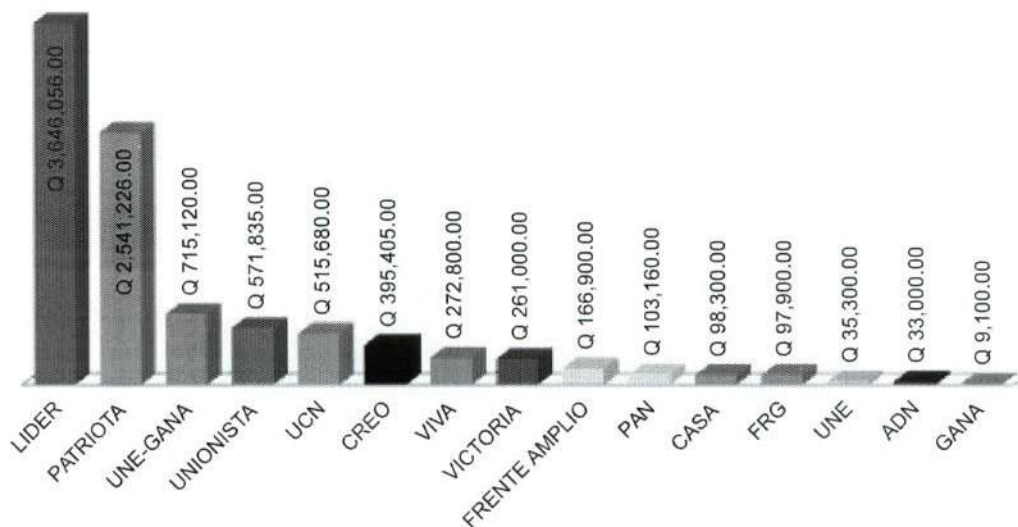
Las vallas sirven a los partidos para dar notoriedad a sus candidatos, resaltando aspectos deseables de su imagen, y permitiéndoles llegar a sectores poco interesados en política.⁷⁶ Es por ello que como principio, toda regulación que pone límites a la colocación de publicidad exterior⁷⁷ pasa a un segundo plano durante la campaña electoral, facilitando a los partidos usar el espacio público sin mediación de ninguna autoridad. No obstante, la inequidad mostrada en la inversión hace cuestionar que existan escasos límites sobre la contratación de este tipo de medio, pues aunque se eviten posibles arbitrariedades, los recursos financieros fungen –nuevamente– como barrera a los partidos con poca capacidad adquisitiva. En ese sentido, puede ser criticado el notable incremento en la compra de publicidad exterior registrado (que en términos de inversión pasó de un 0,2% en 2007 a un 11% en 2011) dado el perjuicio que causa la saturación de anuncios publicitarios en la vía pública hacia la ciudadanía –fenómeno al que suele llamarse contaminación visual–.

La siguiente gráfica da cuenta de la inversión en publicidad exterior a nivel departamental, denotando aspectos interesantes sobre las estrategias electorales de los partidos.

⁷⁶ *Ibíd.* Pág. 41.

⁷⁷ La principal regulación sobre este tipo de medio, es la Ley de Anuncios en Vías Urbanas, Extraurbanas y Similares - Decreto No. 34-2003 del Congreso de la República. En esta se atienden aspectos como los principios, arbitrios y autoridades que inciden en la colocación de publicidad exterior en el país. Establece como fundamentos que la justifican, el asegurar la libre competencia en el medio –dando cuenta de su eminente carácter mercantil– y evitar la saturación del espacio público con anuncios, dañina para la ciudadanía, aunque no desarrolle mecanismos que permitan al ciudadano participar de esta ley para hacerla cumplir.

Gráfica No. 6
Inversión departamental en publicidad exterior por partido
Del 2 de mayo al 6 de noviembre de 2011

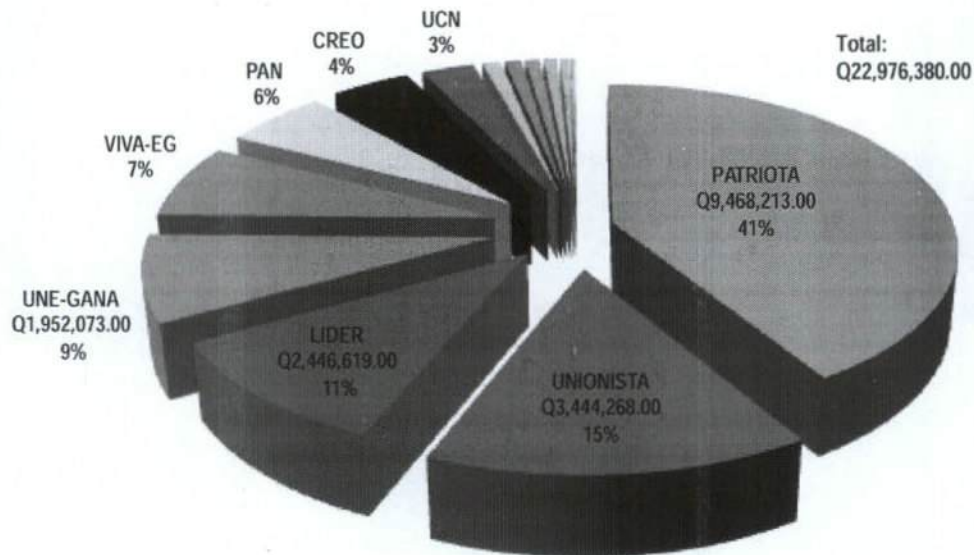


Fuente: Elaboración propia con base en el monitoreo de medios realizado por Sistemas Avanzados de Monitoreo y Sistemas Técnicos de Monitoreo.

La gráfica permite observar que, aun siendo el PP quien más gastó en publicidad exterior, el partido LIDER le superó a nivel departamental por Q1,1 millones, gastando Q3,6 millones el primero, y Q2,5 millones el segundo. Muy por detrás de ambos quedan partidos como la coalición UNE-GANA (Q0,7 millones), el partido Unionista (Q0,5 millones) y UCN (Q0,5 millones tomando este último el quinto lugar en el gasto departamental, a diferencia del reducido gasto que se le atribuye sobre la gráfica de gasto general). Lo anterior da cuenta de la prioridad que dio el partido LIDER a la provincia, por encima de la atención que dio el PP a dicha población, siendo interesante observar el efecto que dicha focalización tuvo en los resultados de las elecciones presidenciales de segunda vuelta, que favoreció en lo metropolitano al PP, y en la provincia al partido LIDER.⁷⁸

⁷⁸ En la segunda vuelta, el partido LIDER triunfó en 12 de 22 departamentos, mientras el PP solamente en 10. Sin embargo, en el área metropolitana, el PP obtuvo el 65% de los votos válidos. Para un análisis más extenso, ver el texto de Mariano Gonzáles *Los números de un triunfo electoral*, publicado en el medio digital Plaza Pública, Dirección <http://www.plazapublica.com.gt/content/los-numeros-de-un-triunfo-electoral>, visitado el 30.11.11.

Gráfica No. 7
Consolidado del gasto de los partidos políticos en radio
Del 2 de mayo al 6 de noviembre de 2011



Fuente: Elaboración propia con base en el monitoreo de medios realizado por Sistemas Avanzados de Monitoreo y Sistemas Técnicos de Monitoreo.

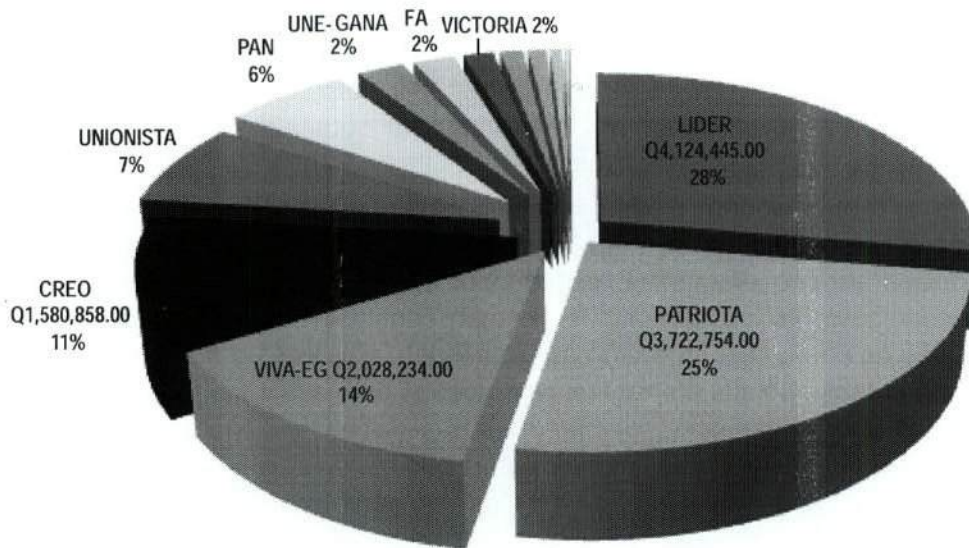
La gráfica No. 7 permite observar que nuevamente el PP es quien más recursos erogó en la radio⁷⁹ (Q9,4 millones), con una importante concentración de gasto que acumula el 41% del total erogado por los partidos políticos en el medio, siendo este el medio en que más concentración de recursos tuvo un solo partido político. Al PP le siguen en este rubro partidos como el Unionista, con un gasto monitoreado de Q3,4 millones, equivalente al 15% del gasto total; el partido LIDER, con un gasto de Q2,4 millones, equivalente al 11% del total, y la coalición UNE-GANA, con un gasto de Q1,9 millones, equivalente al 9% del total. Estos cuatro partidos concentran el 76% del gasto total en el medio, repartiéndose los 12 partidos restantes el 24% del gasto cuantificado.

La radio es un medio que permite la exposición de mensajes argumentales en las campañas políticas, aunque también sirve, en el caso de los jingles, para posicionar

⁷⁹ De los medios monitoreados, la radio es el más esquivo para el monitoreo realizado por Acción Ciudadana, pues solamente cubre 25 radios de proyección nacional habiendo más de 500 radios autorizadas por la Superintendencia de Telecomunicaciones, sin contar las estaciones "pirata". Por tanto, el gasto en radio puede ser bastante más elevado que el reportado.

ante electores poco interesados a un partido.⁸⁰ Este medio cayó a un tercer puesto respecto a anteriores monitoreos, lo que permitiría concluir que los partidos lo consideraron como un medio menos idóneo para darse a conocer ante la ciudadanía, en detrimento de medios que privilegian la imagen de los candidatos a elección popular. En todo caso, la inversión cuantificada en la radio permite deducir que fue uno de los medios privilegiados para el PP, ganador de las elecciones, quien como en el caso de la televisión, concentró gran parte de los gastos en éste. El PP habría privilegiado entonces, tres aspectos: la imagen de sus candidatos (televisión y publicidad exterior), los mensajes argumentativos poco explayados (pues es la prensa la que da más espacio a dichos argumentos), y los jingles, que posicionan al partido entre la población votante.

Gráfica No. 8
Consolidado del gasto de los partidos políticos en prensa escrita
Del 2 de mayo al 6 de noviembre de 2011



Fuente: Elaboración propia con base en el monitoreo de medios realizado por Sistemas Avanzados de Monitoreo y Sistemas Técnicos de Monitoreo.

El medio en que menos se invirtió fue la prensa escrita. En este medio, el partido LIDER fue el que más gastos realizó, con Q4,1 millones aproximadamente, equivalente al 28% del gasto total, seguido de cerca por el PP quien gastó Q3,7 millones, un 25% de los gastos cuantificados. Resulta interesante observar cómo la coalición VIVA-

⁸⁰ Costa Bonino, Pág. 42. *Op. cit.*

EG saltó al tercer lugar en el gasto por este tipo de medio, con un 14% del total erogado, seguida por el partido CREO, con un 11%. En este caso, cuatro partidos concentraron el 78% de los gastos, aunque las cantidades erogadas hayan sido menos elevadas que en otro tipo de medios.

La prensa escrita fue el medio en que la mayor cantidad de partidos pudo invertir de forma equitativa, al analizar las cifras gastadas. Este medio permite desarrollar mensajes argumentativos más explyados, explicando de tal forma planes de gobierno, hojas de vida, etcétera,⁸¹ adecuándolos al público meta que les compra. Sin embargo, los límites impuestos al medio (de una página como máximo por periódico), lo caro del mensaje (una página entera en el medio cuesta hasta Q30 mil) y la efectividad de la imagen por encima del argumento en las campañas políticas, pueden ser las razones por las que la prensa escrita fue menos usada por los partidos políticos en 2011.

5.4 Estimado del gasto total en la campaña política

Los gastos que realizan los partidos políticos en la campaña electoral no se limitan a la compra de espacios en medios de comunicación, pues también se realizan gastos operativos en rubros como giras, mítines, planillas, souvenirs (artículos promocionales) y transporte para votantes, entre otros.

Para tener un estimado de los gastos totales de campaña, y de la misma forma en que se realizó la estimación de los gastos totales en el monitoreo hecho por Acción Ciudadana en 2007, se usará una fórmula matemática que promedia los gastos operativos y en medios de comunicación realizados en tres procesos electorales de América (las elecciones presidenciales mexicanas de 2000, las elecciones de jefatura de la ciudad de Buenos Aires en 2000, y la elección presidencial estadounidense de ese mismo año), lo que da una cifra promedio que permite estimar qué porcentaje del gasto total es erogado en medios de comunicación, y cuánto más podría gastarse en otros rubros durante la campaña. Los resultados de la operación son expuestos en el siguiente cuadro.

⁸¹ Ídem.

Cuadro No. 5
Porcentajes del gasto por rubro sobre el total de gastos cuantificados
en las campañas políticas de tres países en América

PAÍS	GASTO EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN	GASTOS OPERATIVOS
México (Elección campaña presidencial, 2000)	54%	46%
Argentina (Elección jefatura ciudad de Buenos Aires, 2000)	83%	17%
Estados Unidos (Elección campaña presidencial, 2000)	45%	55%
Totales	60.6%	39.3%

Fuente: Informe del monitoreo de gastos de campaña en el proceso electoral de 2007 en Guatemala, realizado por Acción Ciudadana.

Al promediar los gastos realizados en dichos países, se puede deducir que los partidos políticos invierten en promedio un 39,3% en gastos operativos, y un 60,6 % en medios de comunicación. Con ello se puede realizar un estimado del gasto total de una campaña electoral, sumándole al gasto una cifra equivalente al 40% de lo que cada partido habría gastado en medios de comunicación. La aplicación de dicha operación se expone en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 6
Gasto total estimado de la campaña electoral
 Sumatoria del gasto en medios de comunicación y
 estimado de gastos en proselitismo

No.	PARTIDO	GASTO EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN (60%)	GASTOS OPERATIVOS (40%)	GASTO TOTAL ESTIMADO DE CAMPAÑA
1	PATRIOTA	Q153,580,041.00	Q61,432,016.40	Q215,012,057.40
2	LIDER	Q101,036,446.00	Q40,414,578.40	Q141,451,024.40
3	UNE-GANA	Q59,820,530.00	Q23,928,212.00	Q83,748,742.00
4	CREO	Q26,230,665.00	Q10,492,266.00	Q36,722,931.00
5	UNIONISTA	Q15,849,034.00	Q6,339,613.60	Q22,188,647.60
6	PAN	Q15,582,345.00	Q6,232,938.00	Q21,815,283.00
7	VIVA-EG	Q14,559,421.00	Q5,823,768.40	Q20,383,189.40
8	FRENTE AMPLIO	Q12,972,153.00	Q5,188,861.20	Q18,161,014.20
9	UCN	Q8,036,881.00	Q3,214,752.40	Q11,251,633.40
10	VICTORIA	Q2,911,055.00	Q1,164,422.00	Q4,075,477.00
11	FRG	Q1,074,311.00	Q429,724.40	Q1,504,035.40
12	COMP. CIUD.	Q716,742.00	Q286,696.80	Q1,003,438.80
13	CASA	Q672,702.00	Q269,080.80	Q941,782.80
14	ADN	Q532,787.00	Q213,114.80	Q745,901.80
15	UNE	Q66,740.00	Q26,696.00	Q93,436.00
16	GANA	Q29,740.00	Q11,896.00	Q41,636.00
17	PAIS	Q13,600.00	Q5,440.00	Q19,040.00
18	INDEPENDIENTE	Q147,444.00	Q0.00	Q147,444.00
TOTAL		Q413,832,637.00	Q165,474,077.20	Q579,306,714.20

Fuente: Elaboración propia con base en el monitoreo de medios realizado por Sistemas Avanzados de Monitoreo y Sistemas Técnicos de Monitoreo.

Estimando que los gastos en medios de comunicación representarían el 60% del total, a los que se añadiría el 40% de lo erogado en medios de comunicación como el rubro de gastos operativos, el gasto total de la campaña electoral de 2011 asciende a Q579,306,714.20 millones. A partir de las estimaciones de gasto en campaña electoral realizadas en diferentes años, se concluye que la campaña electoral de 2011 ha sido la más cara de la historia reciente de Guatemala.

Cuadro No. 7
Costo estimado de las campañas políticas en tres procesos electorales

Proceso electoral	Gasto estimado
2003	Q488,882,32.00
2007	Q469,191,207.12
2011	Q579,306,714.20

Fuente: Informe del monitoreo de gastos de campaña en el proceso electoral de 2007, y monitoreo de medios realizado por Sistemas Avanzados de Monitoreo y Sistemas Técnicos de Monitoreo.

Cuadro No. 8
Consolidado del gasto por elector empadronado en varios países
En dólares de los EE.UU.

PAÍS/ ELECCIONES	GASTO TOTAL APROXIMADO ⁸²	TECHOS DE GASTO DE CAMPAÑA Por partido	CANTIDAD DE ELECTORES ⁸³	GASTO POR ELECTOR (Gasto total/ No. de electores)
Guatemala/ 2011	\$ 74,270,091	\$ 6,153,846	7,341,122	\$ 10.11
El Salvador/ 2009	\$ 26,880,000 ⁸⁴	No tiene límite de gasto	4,226,479	\$ 6.36
México/ 2006	\$ 257,570,441	\$ 49,000,000	76,000,000	\$ 3.39
Honduras/ 2009	\$ 6,372,107	No tiene límite de gasto	3,976,550	\$ 1.60
Argentina/ 2007	\$ 8,637,951	\$ 20,000,000	27,090,192	\$ 0.31
Chile/ 2009	\$1,250,610	\$9,877,276.60	8,285,186	\$0.15

Fuente: Elaboración propia con base a datos de Mirador Electoral Honduras 2009; Acción Ciudadana, 2011; FUNDE El Salvador, 2009; Fundación Vota Inteligente, Chile 2009; CIDE, México 2010; Poder Ciudadano, Argentina, 2008; y de los institutos electorales de cada país.

⁸² Fuentes: Elecciones de Honduras 2009, datos provenientes de informes de Mirador Electoral Honduras; Elecciones de El Salvador 2009, Dato proveniente del informe "La propaganda electoral en El Salvador" realizado por FUNDE; Elecciones de Chile 2009, datos provenientes del informe gasto electoral y campañas, realizado por Vota Inteligente; Datos de México, sobre las elecciones 2006, provenientes del informe ¿Cuestan demasiado las elecciones en México?, realizado por CID; Datos de las elecciones Argentinas de 2007, provenientes del Informe de monitoreo del financiamiento de la campaña presidencial 2007, realizado por Poder Ciudadano.

⁸³ Todos los datos de electores fueron obtenidos de los sitios electrónicos de los organismos electorales de los países mencionados, y de los informes anteriormente citados.

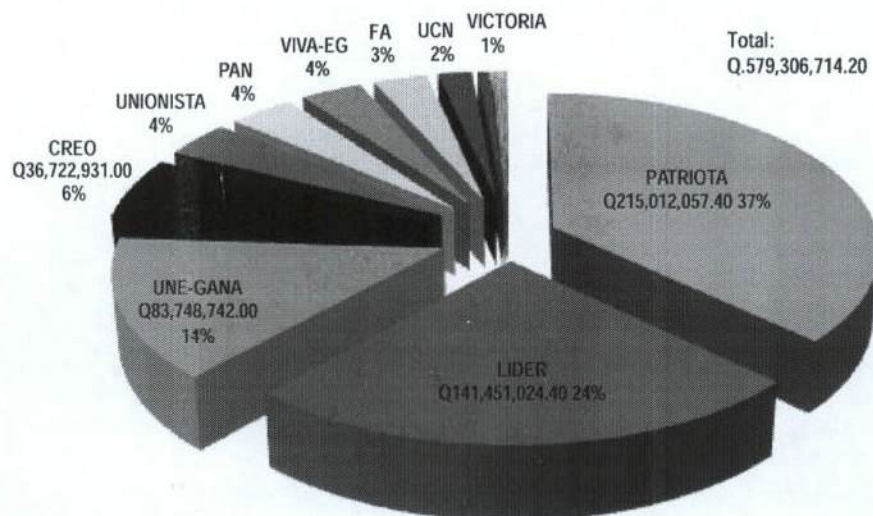
⁸⁴ A este dato se agregó un 40% correspondiente al estimado de gastos operativos, pues solo se obtuvieron datos de los gastos en medios de comunicación. Se realizó la misma operación en el caso de Honduras.

Al comparar el gasto erogado en recientes elecciones a nivel latinoamericano, se observa que Guatemala es el país que más invierte por votante, con una cifra aproximada de US\$10.11 equivalente a Q79. En comparación, con países como El Salvador, que no cuentan con una regulación amplia suma un gasto de US\$6.36 por elector, Honduras muestra un gasto considerablemente inferior, de US\$1.60 dólares por votante; mientras que países con mayor capacidad productiva, pero que han activado reformas importantes al Sistema de Financiamiento Político, han logrado contener el gasto electoral, como México, Argentina o Chile.

Con los datos estimados, el gasto de partidos como el PP, LIDER y la coalición UNE-GANA se elevaría considerablemente. PP habría gastado Q215 millones, el partido LIDER Q141,4 millones, y la UNE-GANA Q83,7 millones, por lo que superarían por mucho el techo de gastos de campaña, fijado en Q48.5 millones para la campaña electoral de 2011. El PP habría superado este techo por Q166 millones, cuatro veces más que lo autorizado; mientras LIDER habría gastado Q92 millones más, prácticamente duplicando el límite de gastos; y una tercera organización, la coalición UNE-GANA habría superado el límite de gastos por Q35.2 millones.

El resto de partidos no habría superado el techo de gastos de campaña, aun con el estimado que se agrega al gasto en medios de comunicación. Cuando se compara lo gastado por estos tres partidos y el resto de organizaciones en competencia, se hace evidente la diferencia e inequidad que prevaleció entre estos partidos, que pudieron obtener recursos para invertir en su campaña electoral, y el resto de partidos, que no contaron con esa posibilidad.

Grafica No. 9
Consolidado del gasto total por partido político



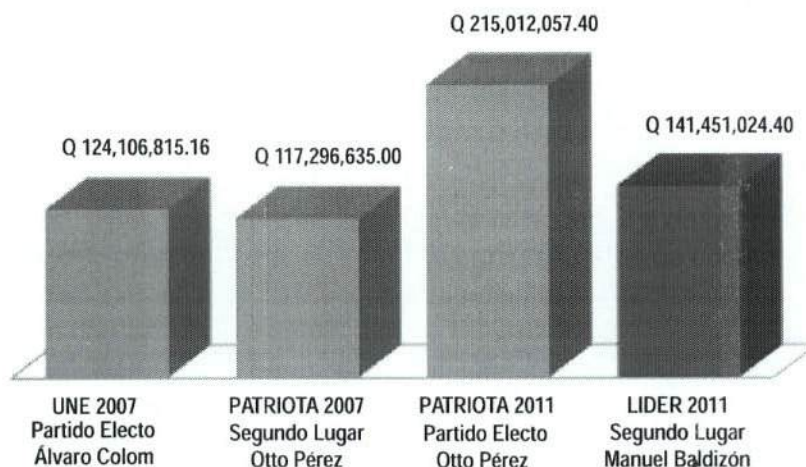
Fuente: Elaboración propia con base en el monitoreo de medios realizado por Sistemas Avanzados de Monitoreo y Sistemas Técnicos de Monitoreo.

La estimación de gastos totales da cuenta de la enorme concentración de gasto que hubo en la campaña electoral de 2011. Así, el PP habría concentrado el 37% de los gastos totales, lo que significa que un solo partido gastó más de la tercera parte del gasto total del proceso electoral, y un 13% más de su competidor más cercano (LIDER). Incluso, el monto gastado por el PP fue mayor al total erogado por las 12 organizaciones políticas que tuvieron gastos más modestos en la contienda electoral.

Esta situación se agravaría si se agrupan los gastos del PP, LIDER y la coalición UNE-GANA. Juntos, estos tres partidos alcanzan el 75% del total de gastos erogados. La enorme concentración del gasto en solo tres organizaciones da cuenta de la inutilidad de la legislación existente en su labor de contener los crecientes gastos de campaña, y promover la competencia equitativa entre los partidos.

Como se muestra en la siguiente gráfica, la obsolescencia e inadecuación de la ley incide en que elección con elección, no solo se incrementa el gasto general, sino que los partidos que quieren dar la posibilidad a su candidato presidencial para competir por el puesto, deban gastar mucho más que en la elección anterior.

Gráfica No. 10
Gasto de los partidos que han competido en la segunda vuelta
Años 2007 y 2011



Fuente: Elaboración propia con base en el monitoreo de medios realizado por Sistemas Avanzados de Monitoreo y Sistemas Técnicos de Monitoreo; y el Informe del monitoreo de gasto de campaña en el proceso electoral 2007, realizados por Acción Ciudadana.

La gráfica anterior permite observar el incremento del gasto de los partidos políticos que compitieron por la presidencia de la República. Se vislumbra que el partido que obtuvo la presidencia de la República en 2011 (PP) gastó Q101 millones más que quien ganó la presidencia en el período electoral de 2007 (UNE). Esto permitiría

¿Cuánto costó la campaña electoral?

afirmar que el PP es quien más ha gastado en la historia del país por conseguir la presidencia de la República.

Por su parte, el gasto del competidor más cercano en ambas elecciones también creció: en 2007 el PP gastó Q117 millones en su intento por obtener la presidencia, y en 2011, LIDER gastó por lo menos Q24 millones más que el monto referido.

Así, llegar al balotaje presidencial y obtener la presidencia resulta cada vez más caro a los partidos políticos, pudiéndose prever que la campaña y la lucha por presidencia de la República del 2015 seguirá aumentando en gastos, de no hacerse alguna transformación a la LEPP, marco que instituye el SFP en Guatemala.

Si a los datos obtenidos sobre el gasto en campaña se agregan los gastos estimados en la precampaña, la cifra sube y se concentra aún más: el proceso electoral de 2011, habría costado Q637,4 millones.

Cuadro No. 9
El gasto en el proceso electoral 2011
Gasto estimado en campaña y gasto en precampaña

No.	PARTIDO	PRECAMPAÑA	GASTO TOTAL ESTIMADO EN CAMPAÑA	GASTO TOTAL (PRE CAMPAÑA Y CAMPAÑA)
1	PATRIOTA	Q21,049,612.64	Q215,012,057.40	Q236,061,670.04
2	LIDER	Q4,192,843.00	Q141,451,024.40	Q145,643,867.40
3	UNE-GANA	Q17,498,209.28	Q83,748,742.00	Q101,246,951.28
4	CREO	Q2,662,152.00	Q36,722,931.00	Q39,385,083.00
5	UNIONISTA	Q5,014,697.96	Q22,188,647.60	Q27,203,345.56
6	PAN	Q2,026,742.50	Q21,815,283.00	Q23,842,025.50
7	VIVA-EG	Q982,777.50	Q20,383,189.40	Q21,365,966.90
8	FA-WINAQ	Q0.00	Q18,161,014.20	Q18,161,014.20
9	UCN	Q491,348.00	Q11,251,633.40	Q11,742,981.40
10	VICTORIA	Q1,065,266.68	Q4,075,477.00	Q5,140,743.68
11	PAIS	Q2,266,378.00	Q19,040.00	Q2,285,418.00
12	FRG	Q397,440.00	Q1,504,035.40	Q1,901,475.40
13	CASA	Q173,040.00	Q941,782.80	Q1,114,822.80
14	ADN	Q294,319.50	Q745,901.80	Q1,040,221.30
15	COMP. CIUD	Q0.00	Q1,003,438.80	Q1,003,438.80
16	INDEPENDIENTE	Q0.00	Q147,444.00	Q147,444.00
17	UNE	Q0.00	Q93,436.00	Q93,436.00
18	GANA	Q0.00	Q41,636.00	Q41,636.00
19	PSD	Q5,400.00	Q0.00	Q5,400.00
Total		Q58,120,227.06	Q579,306,714.20	Q637,426,941.26

Fuente: Elaboración propia con base en el monitoreo de medios realizado por Sistemas Avanzados de Monitoreo y Sistemas Técnicos de Monitoreo.

La tabla permite observar que la concentración de los gastos realizados por los partidos PP, LIDER y la coalición UNE-GANA se mantiene, pues estos tres partidos acumulan el 75% del total de gastos realizados en el proceso electoral de 2011. El PP acumularía el 37% de los gastos totales, LIDER acumularía el 22%, y UNE-GANA 16% de los gastos totales; mientras los 18 partidos restantes a los que se les detectó movimiento financiero en medios de comunicación, habrían gastado un 25% del total.

5.5. La duración de la campaña, disparador del gasto

Además de los gastos en televisión, la duración de campaña es identificada como uno de los aspectos que más impactan en el gasto electoral. Una campaña larga tiende a provocar que los partidos políticos gasten más, por lo que idealmente, se promovería concentrar los gastos en lapsos más cortos. La legislación en países con democracias más consolidadas tiende a reducir los períodos de campaña, mientras los países del área latinoamericana aún mantienen campañas electorales de larga duración.

Cuadro No. 10
Duración oficial de las campañas presidenciales en diversos países

PAÍS	DURACIÓN CAMPAÑA ELECTORAL Aproximados
Guatemala	133 días
El Salvador	120 días
Costa Rica	105 días
Honduras	90 días
México	90 días
Brasil	90 días
Chile	90 días
España	15 días
Japón	12 días

Fuente: Sánchez, México 2008; Reforma electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación IFE, México 2007-2008.

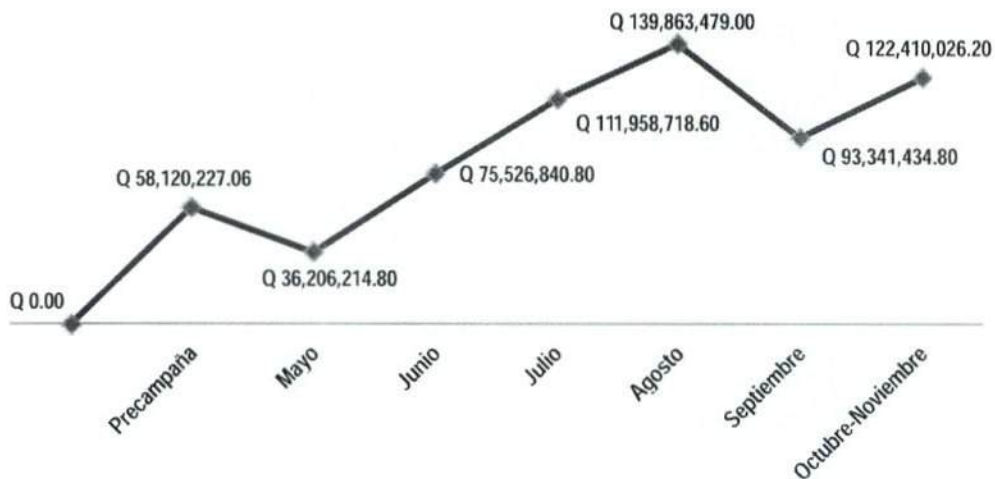
La tabla anterior muestra que la duración de la campaña electoral guatemalteca es más prolongada que la de varios países en la región centroamericana (aunque se mantenga en la media de los cuatro meses) y de varios países en la región. Países más industrializados, y con democracias más sólidas mantienen una duración promedio de tres meses (México⁸⁵, Brasil y Chile), siendo casos extremos los de países como España y Japón cuya campaña es menor a los 15 días. Esta característica permite

⁸⁵ A pesar de que en 2007 el *Informe de gastos* realizado por Acción Ciudadana expuso que la campaña electoral mexicana tenía una duración de 180 días, reformas realizadas en 2008 a la ley electoral mexicana contemplaron la reducción de la campaña electoral a 90 días, dando cuenta de la tendencia mundial a reducir el tiempo de las campañas para contener los gastos electorales. Ver IFE, Reformas Electorales, 2007-2008.

afirmar que la prolongada duración de la campaña electoral guatemalteca incide en la cantidad de recursos erogados por los partidos políticos.

La siguiente gráfica permite observar los períodos de la campaña electoral en que los partidos políticos realizan la mayor cantidad de gastos.

Grafica No. 11
Gasto mensual estimado en la campaña electoral



Fuente: Elaboración propia con base en el monitoreo de medios realizado por Sistemas Avanzados de Monitoreo y Sistemas Técnicos de Monitoreo

La gráfica No. 11 muestra cómo la inversión se concentra conforme se acerca la fecha de los comicios electorales. El gasto realizado en los meses de mayo y junio equivale al 6% y al 13% respectivamente, mientras que en agosto y octubre -más los seis días de noviembre-, fechas próximas a las elecciones en primera y segunda vuelta, el gasto equivale al 24% y 21% respectivamente, del total erogado en la campaña electoral.

La gráfica también denota la enorme cantidad de recursos que erogaron los partidos que compitieron por el balotaje presidencial (PP y LIDER) en octubre -siendo la presidencia el único cargo que se dirimía en ese período, y estos los partidos que lograron los votos para competir en segunda vuelta-. El gasto de estos dos partidos acumuló Q122 millones, Q17 millones menos de lo erogado por todos los partidos políticos en el mes que más gastaron (En agosto, donde se gastó un total de Q139 millones), una de las razones que explica la enorme concentración de gastos en la campaña electoral

Como lo afirma el *monitoreo de gastos* de Acción Ciudadana realizado en 2007, la extensa duración en la campaña electoral genera un clima de competencia innecesario en períodos lejanos a la elecciones, en lugar de enfocar el gasto en períodos reducidos cercanos al día de los comicios, logrando una inversión más efectiva.⁸⁶ Por ello, una necesaria reforma a la LEPP debería contemplar la reducción de la campaña electoral a los meses más cercanos a los comicios como lo han realizado varios países a nivel mundial, situación que tendría un efecto directo en la reducción de los gastos en la campaña política guatemalteca.

5.6 ¿Cómo explicar la concentración del gasto (y del financiamiento)?

Un factor, la incidencia de las encuestas

Los datos expuestos a lo largo del informe muestran que el gasto en campaña fue sumamente elevado, superando ampliamente lo erogado en anteriores elecciones. Sin embargo, no fue la competencia política entre las organizaciones participantes, y su capacidad para desplegar extensas redes de financiamiento lo que puede explicar dichas cifras. La concentración del gasto en pocos partidos fue notoria, haciendo que la inequidad en el gasto, y con ello, la capacidad de financiamiento, prevaleciera durante gran parte del proceso electoral.

Diferentes aspectos pueden explicar dicha situación. Recurrentemente suele mencionarse que esta situación está motivada por la competencia de grupos o personas con mayor capacidad de financiamiento y gasto, lo que revierte la capacidad de competir de aquellos sectores ajenos al poder. Asimismo, se suele decir que los partidos con mayor financiamiento son aquellos que profesan una ideología cercana a las élites, o simplemente defienden sus intereses.⁸⁷

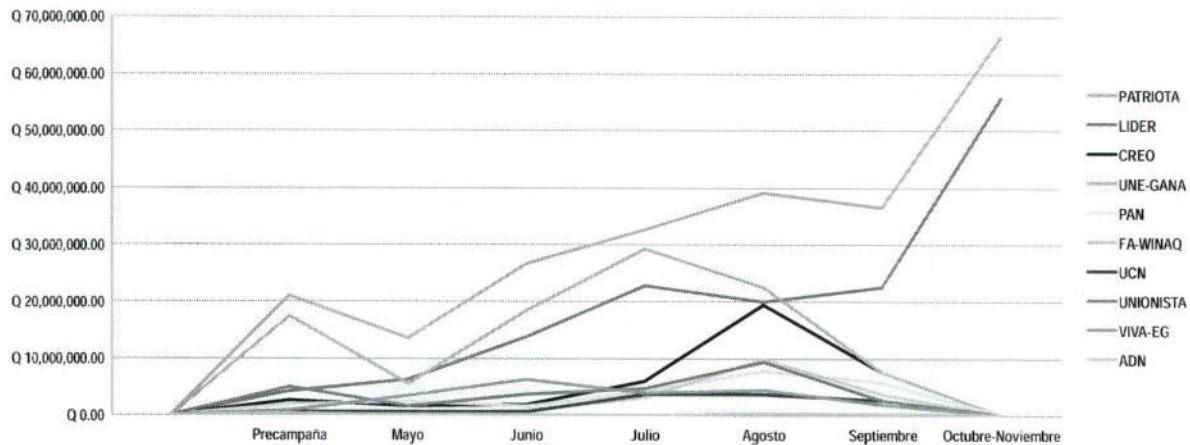
Como se ha indicado anteriormente, durante el proceso electoral de 2011, fue evidente la concentración del gasto en tres agrupaciones políticas (PP, LIDER y UNE-GANA, que agruparon el 75% de los gastos en campaña electoral). Sin embargo, la única agrupación que mostró una inversión constante, y notablemente superior a la del resto de organizaciones fue el PP, pues tanto LIDER como UNE-GANA mostraron picos y descensos en el gasto marcados por la coyuntura política que les tocó sortear durante el proceso electoral.

La siguiente gráfica muestra una imagen del gasto realizado por las organizaciones políticas en cada período electoral, lo que además de presentar las alzas y bajas registradas por los partidos, da cuenta de la inequidad en los gastos y financiamientos que ha sido constantemente mencionada en el presente informe.

⁸⁶ Acción Ciudadana, Pág. 33. *Op. cit.*

⁸⁷ En Casas y Zovatto, Pág. 49. *Op. cit.*

Grafica No. 12
Gasto mensual por partido durante la campaña electoral
Estimados de gasto total



Fuente: Elaboración propia con base en el monitoreo de medios realizado por Sistemas Avanzados de Monitoreo y Sistemas Técnicos de Monitoreo.

La gráfica No. 12, muestra el movimiento financiero que tuvieron los partidos mes con mes. Los datos generados por la tabla podrían ser relacionados con un sin número de aspectos de la coyuntura electoral que pudieron haber marcado la capacidad de gasto de los partidos. En el presente texto no se hará una lectura extensa de la gráfica, ubicando únicamente algunos aspectos notables de ella, que serán expuestos a continuación:

- De octubre de 2010 a abril de 2011, dos partidos, PP y la coalición UNE-GANA se despegaron del resto de organizaciones políticas en el gasto, con un estimado cercano a los Q20 millones. Fue el momento en que mayor igualdad hubo entre el gasto erogado por PP y cualquier otra organización política en competencia. Por su parte, LIDER y CREO se mantenían agrupados en el pelotón de partidos que nunca lograron hacer grandes erogaciones, con gastos inferiores a los Q5 millones. En mayo, iniciada la campaña electoral, el PP tomó distancia respecto a las erogaciones hechas por UNE-GANA gastando casi Q10 millones más; logrando el LIDER, con un importante repunte en los gastos, igualar lo gastado por la coalición. El resto de partidos mantuvo un gasto bastante reducido.
- En junio, los partidos PP y UNE-GANA gastaron una cantidad de recursos notablemente superior a lo erogado anteriormente, acercándose el PP a los Q30 millones y la coalición a los Q20 millones. El partido LIDER, detrás de los punteros, también mostró un ascenso notable en el gasto, superando los Q10 millones. Del pelotón de los que menos gastaron, solo VIVA-EG sobresalió, pero no superó los Q10 millones.

- En julio, la coalición UNE-GANA se acercó notablemente al gasto erogado por PP (siendo este el mes en el cual el Registro de Ciudadanos y el TSE negaron la inscripción de Sandra Torres, proceso que llegó hasta la Corte de Constitucionalidad). Posteriormente, ninguna organización llegó a igualar lo gastado por el PP (que superó los Q30 millones gastados en el mes). El gasto de LIDER superó por primera vez los Q20 millones; mientras del pelotón de los menos pudientes, sobresalió únicamente CREO, y descendió notablemente la coalición VIVA-EG (a cuyo candidato presidencial también negó la inscripción el Registro de Ciudadanos).
- En agosto, mes en el cual prácticamente concluía el proceso electoral, se mostró un notable repunte en las erogaciones de seis organizaciones políticas. Notable fue también observar que los gastos realizados por UNE-GANA cayeron considerablemente, coincidiendo el marcado descenso con el impedimento de la inscripción de Sandra Torres como candidata presidencial (dando cuenta del enorme peso que tiene la candidatura presidencial para los partidos en la competencia electoral). El flujo de egresos (e ingresos) de recursos del PP siguió una línea ascendente, gastando casi Q40 millones en este mes, cuando se marcó la mayor distancia entre el gasto realizado por el PP y el de sus más cercanos contendientes. También repuntó de forma considerable lo erogado por CREO, que prácticamente igualó los gastos de LIDER (cerca de Q20 millones). Un segundo pelotón de partidos erogó una importante cantidad de recursos, mas ninguno logró superar los Q10 millones.
- En septiembre, celebrada la primera vuelta de elecciones generales -que obligó al PP y a LIDER a competir en segunda vuelta- el PP mostró un descenso notable en su capacidad de inversión, aunque mantuvo gastos superiores a los Q35 millones. Ya con la posibilidad de ganar la presidencia, LIDER comenzó a gastar una importante cantidad de recursos, siendo notable su ascenso respecto a lo erogado en agosto.
- Finalmente, en octubre y durante los primeros días de noviembre, cuando se decidía la presidencia de la República, el gasto de PP y LIDER se incrementó considerablemente, erogando más de Q60 millones el PP y más de Q50 millones el LIDER, mostrando el enorme peso que tienen las erogaciones de los candidatos presidenciales en el gasto general de las organizaciones políticas. A pesar de su considerable gasto en este mes, LIDER no llegó a igualar al PP en su capacidad de inversión.

Dos cosas pueden resumirse de lo expuesto anteriormente: solo tres organizaciones, PP, UNE-GANA y LIDER -al que se adhirió CREO en agosto- pudieron alcanzar una cantidad mayor a los Q10 millones en su gasto mensual; y, aunque haya sido notable

gasto realizado por LIDER y UNE-GANA en distintos momentos del proceso, las erogaciones del PP nunca fueron igualadas por otra organización política.

¿Qué permitió al PP gastar con tanta solvencia, y con ello concentrar la mayor cantidad de gasto del proceso electoral?

Entre las posibles respuestas, se puede identificar la capacidad que tuvo para asegurarse financiamiento de donantes privados que lo apoyaron sin tregua a largo del proceso electoral, a diferencia de las otras organizaciones políticas que compitieron con menor capacidad de gasto. La solidez en el flujo de los recursos hacia el partido lleva a cuestionar bajo qué criterios el financista le dio su apoyo, además del notable convencimiento que podrían haber tenido de que el PP debía obtener la victoria para gobernar adecuadamente al país.

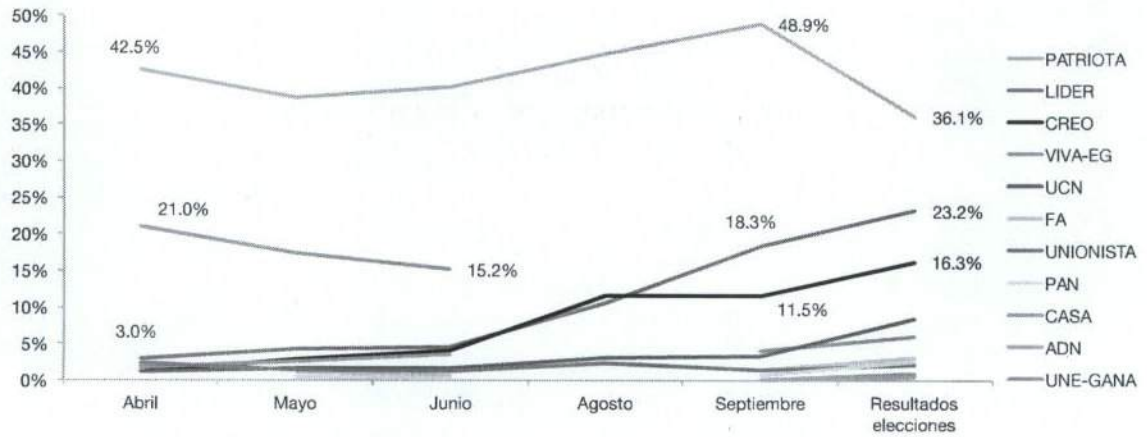
Una respuesta puede ser encontrada en el Manual de Marketing Político de Costa Bonino, donde se esgrime que “las buenas encuestas hacen buenas finanzas”.⁸⁸ En una lógica estrictamente financiera, la encuesta es una herramienta que permite asegurar al financista la inversión realizada, pues, que una organización muestre el arraigo y apoyo de la opinión pública, da certeza de que el partido cuenta con posibilidades reales de acceder al poder por medio de los comicios electorales. Con sus donaciones, los financistas permiten a los partidos reinvertir en la campaña política, para hacer más publicidad en medios de comunicación, e influir de forma efectiva a los electores.⁸⁹

En Guatemala, las encuestas suelen enfocar su cuestionario hacia la figura presidencial. Dicho criterio se acopla al ejercicio que se hará a continuación, pues la figura presidencial es quien lleva el liderazgo del partido en la campaña electoral, por lo cual agrupa e incentiva a los financistas a donar recursos al partido. Bajo la relación que se teje entre encuestas-financiamiento-gasto, se tratará de entender la notoria diferencia que existió entre la posibilidad de inversión realizada por el PP, y la de otros competidores.

⁸⁸ Costa Bonino, Pág. 57. Op. cit.

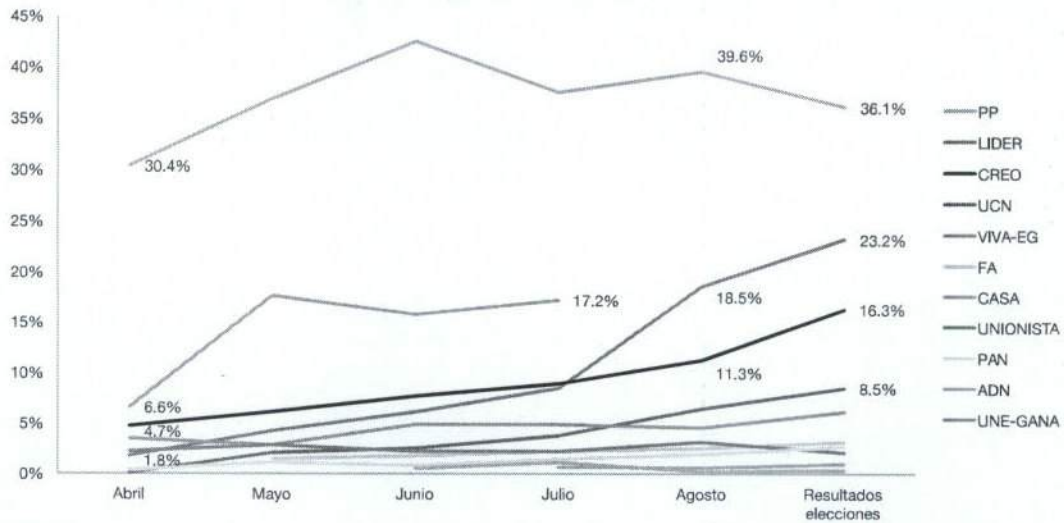
⁸⁹ Lo que los financistas obtienen como pago a su inversión es lo que resulta perjudicial para la democracia, pues puede maniatar la agenda pública, perjudicando el interés público para dar beneficio a lo privado. En todo caso, un SFP bien estructurado trata de revertir la situación impidiendo las grandes aportaciones individuales.

Gráfica No. 13
Intención de voto para binomios presidenciales
 Encuestas realizadas por B&A publicadas por *elPeriódico*



Fuentes: www.elperiodico.com.gt/templates/elecciones/encuestas; y Resultados preliminares primera vuelta publicados por el Tribunal Supremo Electoral, en www.resultados2011.tse.org.gt/primeravuelta/index.php, consultados el 22.11.11

Gráfica No.14
Intención de voto para binomios presidenciales
 Encuestas realizadas por PRODATOS publicadas por *Prensa Libre*



Fuente: www.prensalibre.com/elecciones2011/la_encuesta/; y Resultados preliminares primera vuelta, publicados por el Tribunal Supremo Electoral en www.resultados2011.tse.org.gt/primeravuelta/index.php, consultados el 21.11.11

Los datos dan cuenta de la amplia ventaja que tuvo el PP respecto al resto de partidos en las encuestas publicadas por dos medios escritos con gran cobertura a nivel nacional. Según los documentos considerados, ningún partido habría podido acercarse más de 20 puntos porcentuales al PP en las mediciones de intención de voto, lo cual como financista, daría cuenta de un inminente triunfo del partido, inclusive en primera vuelta, justificando con creces la inversión realizada en la organización. Sin embargo, los resultados electorales del 6 de septiembre (primera vuelta) no dieron al PP la amplia ventaja que mostraba en las encuestas, variando hasta 13 puntos porcentuales respecto a lo mostrado en una de las últimas encuestas publicadas en los medios escritos.

Como se pudo observar, el presidenciable acumula el mayor caudal de gastos del partido, siendo la figura sobre la cual recae la mayor cantidad de financiamiento; por lo cual, tomando los resultados de las encuestas como una de las herramientas que pudo asegurar financiamiento, la gran diferencia que existió entre el gasto (y la capacidad de financiamiento) del PP y del resto de los partidos se explicaría en los buenos resultados que mostró en las mediciones de intención de voto, cifras que sin embargo, no coincidieron con los resultados de las elecciones generales.

Muchos argumentos se esgrimieron después de realizadas las elecciones, que buscaban explicación a la diferencia entre los resultados del 11 de septiembre y las encuestas: fallas en aspectos técnicos, lo turbulento del proceso electoral, un voto no confeso hacia partidos como LIDER o UCN, aunque también cierta tendencia de las empresas de mercadeo y los medios escritos para favorecer al PP con estos instrumentos. Lo que concierne al presente informe es que, si “las buenas encuestas hacen buenas finanzas”, debe haber más control sobre las mismas, pudiendo ser esta premisa uno de los factores que causó la gran concentración de gasto en pocos partidos durante el proceso electoral.

Los posibles efectos de las encuestas en las elecciones han sido identificados por varios países en el área, por lo que han regulado algunos aspectos en dichas herramientas para asegurar su calidad técnica. Por las variaciones entre resultados y encuestas (reconocidas inclusive por las empresas encargadas de realizarlas) sería importante considerar este tipo de regulación, y establecer más controles en la realización y publicación de dichos estudios.

Cuadro No. 11
Países que establecen regulación sobre las encuestas

Países que regulan la calidad de los sondeos y/o obligan a informar quienes los financian	Países que prohíben la difusión de sondeos días antes de los comicios	Países que no establecen limitaciones de tiempo para los sondeos
Brasil	Ecuador (20 días)	Argentina
Colombia	El Salvador (15 días)	Bolivia
Costa Rica	Paraguay (15 días)	Chile
Ecuador	Panamá (10 días)	Honduras
México	México (8 días)	Nicaragua
Panamá	Perú (7 días)	Uruguay
	Venezuela (7 días)	Colombia
	Guatemala (2 días)	Brasil
		Costa Rica

Fuente: Elaboración propia con base en Rial Juan, 2006.

Las regulaciones más usadas en la materia prohíben la publicación de encuestas en períodos cercanos a los comicios electorales. Sin embargo, también existe regulación sobre la calidad técnica de los estudios, solicitando por ejemplo que se publiquen los nombres de quienes los pagaron, o que un ente electoral defina criterios técnicos de las encuestas, o reciba y publique las fichas técnicas de todas las encuestas a realizar, aspectos a considerar en futuras reformas a la legislación electoral del país.⁹⁰

5.7 ¿Tuvo efectos el gasto en los resultados electorales?

Es común escuchar que el gasto determina las posibilidades de éxito de un partido en las elecciones. Sin embargo, teóricos que analizan los SFP a nivel latinoamericano desmienten este aspecto, indicando que dicha situación no siempre es verídica (dando ejemplos como el de Fujimori, el del Frente Amplio en Uruguay, o el del PRD en México).⁹¹ La estructura partidaria, cultura democrática, historia o coyuntura, son algunos de los factores que afectan a la premisa.

No obstante, la concentración de gasto en manos de pocos partidos sí instituye barreras en la competencia y la difusión de mensajes; además de una apariencia de inequidad en la contienda que puede perjudicar la legitimidad de la elección. Lo negativo, más que el gasto, es la distribución desigual de recursos que impide competir, situación que quedó demostrada en las anteriores páginas.

⁹⁰ Gutiérrez y Zovatto, Pág.11 *Op. cit*

⁹¹ *Ibíd.* Pág. 23.

La siguiente tabla muestra la relación entre el gasto realizado por los partidos políticos hasta la primera vuelta, y los votos obtenidos en las elecciones presidenciales. A razón del rendimiento electoral, se muestra qué partidos obtuvieron mayor rédito del gasto que realizaron.

Cuadro No. 12
Comparativo de gasto realizado y votos obtenidos por los partidos políticos en las elecciones presidenciales
Primera vuelta

No.	PARTIDO	GASTO TOTAL ACUMULADO A PRIMERA VUELTA (Precampaña y campaña)	VOTOS OBTENIDOS	GASTO POR VOTO
1	PATRIOTA	Q143,463,488.84	1,597,937	Q89.78
2	UNE-GANA	Q98,627,548.28	978,325 (LN)	Q100.81
3	LIDER	Q72,748,349.00	1,004,215	Q72.44
4	CREO	Q36,597,863.00	735,728	Q49.74
5	UNIONISTA	Q26,020,512.96	96,870	Q268.61
6	PAN	Q22,071,353.50	121,964	Q180.97
7	VIVA-EG	Q20,686,497.70	276,192	Q74.90
8	FRENTE AMPLIO	Q16,917,141.80	142,599	Q118.63
9	UCN	Q10,690,916.60	385,932	Q27.70
10	VICTORIA	Q4,757,303.68	71,448 (LN)	Q66.58
11	FRG	Q1,737,015.60	119,585 (LN)	Q14.53
12	CASA	Q938,060.00	46,655	Q20.11
13	ADN	Q908,526.50	18,779	Q48.38

Fuente: Elaboración propia con base a los acuerdos de adjudicación de cargos No.1319 y No.1320 publicados por el TSE; y el monitoreo de medios realizado por Sistemas Avanzados de Monitoreo y Sistemas Técnicos de Monitoreo.

LN: Votos por listado nacional, pues los partidos referidos no tuvieron candidato presidencial.

Para analizar el cuadro No. 12 se sigue el supuesto de que la candidatura presidencial es la que más recursos recibe y la que más articula los esfuerzos en los partidos políticos, lo que permite usar los votos obtenidos en la elección presidencial para dividirlos sobre los recursos erogados. La situación de quienes no llevaron candidato presidencial, afirmaría el supuesto: UNE-GANA que tuvo una gran desaceleración en el gasto posterior a la negativa en la inscripción de su candidata presidencial, y

¿Cuánto costó la campaña electoral?

Victoria y FRG, que sin llevar presidenciable tuvieron pocos gastos y malos resultados en las elecciones generales.

Haciendo la aclaración, la lectura del cuadro nos permite observar que no hay correlación exacta entre los gastos erogados y el número de votos obtenidos. Ejemplos como el de Unionista y el PAN mostrarían que el elevado gasto no corresponde a la cantidad de votos (lo que en una lógica puramente económica, indicaría la baja rentabilidad de su inversión: les habría costado Q268 y Q180, respectivamente cada voto). La contraparte en dicho sentido, sería la UCN, quien con un bajo gasto, habría logrado un desempeño aceptable (invirtiendo Q27 por voto obtenido).

Sin embargo, el grupo de quienes más pudieron concentrar capital para invertir, tuvo mejores resultados en las elecciones: PP y LIDER lograron la cantidad de votos necesaria para pasar a la segunda vuelta, siendo quienes más gastaron aparte de UNE-GANA, que, como ya se indicó, no pudo participar en las elecciones presidenciales, lo que no le impidió lograr un éxito considerable en la elección para sus candidatos a diputado por listado nacional. En contraparte, los que menos gastaron, tuvieron menor cantidad de votos, y los que gastaron poco (VICTORIA, FRG, ADN y CASA) fueron los que peores resultados electorales tuvieron. Se muestra entonces la relación entre la concentración de gasto, y el desempeño general de los partidos en las elecciones.

Para reafirmar lo anterior, se puede observar la relación entre gasto, y puestos obtenidos al Congreso de la República y alcaldías, expuesta en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 13
Comparativo de gasto realizado por los partidos políticos y cantidad de diputaciones y alcaldías obtenidas

No	PARTIDO	GASTO TOTAL A PRIMERA VUELTA (Precampaña y campaña)	CURULES OBTENIDAS	ALCADIAS OBTENIDAS
1	PATRIOTA	Q143,463,488.84	57	120
2	UNE-GANA ⁹²	Q98,627,548.28	48	123
3	LIDER	Q72,748,349.00	14	22
4	CREO	Q36,597,863.00	12	10
5	UNIONISTA	Q26,020,512.96	1	2
6	PAN	Q22,071,353.50	2	5
7	VIVA-EG	Q20,686,497.70	6	4
8	FRENTE AMPLIO ⁹³	Q16,917,141.80	2	6
9	UCN	Q10,690,916.60	14	18
10	VICTORIA	Q4,757,303.68	1	2
11	FRG	Q1,737,015.60	1	1
12	CASA	Q938,060.00	0	2
13	ADN	Q908,526.50	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en los acuerdos de adjudicación de cargos de diputados a listado nacional, diputados al distrito central y diputados departamentales; y al Cuarto reporte de gasto de los partidos políticos en primera vuelta presidencial 2011, publicado por Acción Ciudadana.

El cuadro anterior permite afirmar que los pocos partidos que gastan y concentran más recursos tienen mejores resultados electorales que los muchos partidos que gastan y concentran menos dinero. PP, UNE-GANA y LIDER, quienes habrían concentrado el 70% de los gastos *acumulados entre la precampaña y la primera vuelta*,⁹⁴ habrían obtenido el 75% de los puestos al Congreso de la República (119

⁹² Para lograr un mejor entendimiento de los datos expuestos se agruparon los diputados y alcaldes de UNE-GANA a pesar de que no todos compitieron como coalición. Solo 99 alcaldías se obtuvieron como coalición, en las restantes los partidos participaron de forma individual.

⁹³ Aunque no todas se obtuvieron como coalición, se agrupan para efectos del informe. En total, se obtuvo una diputación como Frente Amplio y una como URNG, cinco alcaldías como URNG, y una como WINAQ.

⁹⁴ Los gastos y la concentración de gastos referida en esta sección, estima las erogaciones monitoreadas entre el 1 de octubre de 2010 y el 11 de septiembre de 2011, es decir, el período entre la precampaña y las elecciones generales, en la cual los partidos obtuvieron las curules y alcaldías referidas en la tabla. Con ello, se logra una estimación más precisa de la relación entre desempeño electoral y gasto acumulado. Esta periodización incide en que la concentración de los gastos en los partidos PP, LIDER y UNE-GANA

de 158), y el 79% de las alcaldías municipales (265 de 333). Las once organizaciones políticas restantes habrían gastado el 30% de los recursos en el plazo estimado, y obtenido el 25% de los puestos al Congreso y el 21% de las alcaldías municipales.

Los cuadros expuestos dan cuenta de dos cosas: la relación gasto-resultados electorales no es estrictamente proporcional; pero los partidos que más concentraron recursos en la campaña, obtuvieron la mayor cantidad de puestos de elección popular en comparación con el resto de partidos en competencia.

5.8 ¿Quién financia los crecientes gastos?

La premisa expuesta en el anterior apartado afirma que la concentración de recursos incide en la capacidad de los partidos para darse a conocer durante la campaña electoral, permitiéndoles competir en ventaja respecto a quienes no logran capitalizarse de igual forma. Dicha situación se potencializa cuando hay una institucionalidad partidaria débil y volátil que concentra el grueso de sus actividades en la campaña electoral, lo que hace más urgentes los recursos económicos para el período de elecciones.

Aun si esta situación toca más el tema de la estructuración del sistema de partidos políticos, la forma como se ordena un Sistema de Financiamiento Político puede colaborar en la consolidación de las instituciones partidarias. Por ejemplo, otorgar importantes cuotas de financiamiento más allá de las que se otorgan en los años electorales, apoyar actividades de capacitación y educación cívica, dar financiamientos independientemente de los resultados electorales, seguramente tendría efectos en la consolidación de los partidos políticos, quienes verían la posibilidad de ofrecer a la sociedad una institucionalidad más sólida, efectiva y permanente, que el limitado enfoque electoral que hoy en día prevalece. A ello se podrían agregar topes de gasto a la televisión, o que la contratación directa de este medio sea mediada y repartida equitativamente (al menos en una porción importante del tiempo) por la autoridad electoral, lo que reduciría la dependencia de los partidos sobre capitales privados y los previsible compromisos que estos acercamientos pueden generar, capitales que usualmente suelen favorecer a partidos que coinciden en agendas político económicas con sus intereses, en detrimento de partidos que no concuerdan con estas posiciones.

Sin embargo, son pocos los recursos públicos que apoyan efectivamente la actividad de los partidos políticos en la actualidad. Además del "simbólico" financiamiento indirecto, el financiamiento público no constituye un apoyo significativo para las instituciones, a pesar de que se incrementó de Q2 a US\$2 con las reformas a la LEPP aprobadas en 2007. Como se observará en los siguientes cuadros, aun si representan una buena

sea menor a la referida anteriormente en el informe, la cual se incrementa notablemente a razón de la elevada inversión realizada por PP y LIDER en la segunda vuelta electoral.

cantidad de los ingresos reportados por los partidos políticos en años no electorales (lo que también puede dar cuenta de la baja actividad partidaria en esos períodos), y haya crecido en proporción a pasados procesos electorales, como lo muestran los siguientes cuadros, el financiamiento público sigue siendo bastante marginal.

Cuadro No. 14
Peso del financiamiento público en los ingresos reportados en años no electorales y sobre el gasto total de campaña

Año no electoral y electoral	Ingresos (A)	Financiamiento público (B) ⁹⁵	Financiamiento Privado C (A-B)	Porcentaje del Financiamiento Público (B*100)/A	Porcentaje del Financiamiento Privado (C*100)/A
2008	Q16,914,481.70	Q14,188,193.54	Q2,726,288.16	83.9 %	16.1%
2009	Q34,955,596.48	Q14,188,193.54	Q20,767,402.94	40.6%	59.4%
2011	Q579,306,714.20	Q14,188,193.55	Q565,118,520.65	2.4%	97.6%

Fuente: Información otorgada por la unidad de auditoría electoral del TSE, y el monitoreo de medios realizado por Sistemas Avanzados de Monitoreo y Sistemas Técnicos de Monitoreo.

Cuadro No. 15
Peso del financiamiento público en diferentes procesos electorales

Campaña electoral	GASTO TOTAL DE CAMPAÑA ELECTORAL (A)	FINANCIAMIENTO PÚBLICO EN AÑO ELECTORAL (B) ⁹⁶	FINANCIAMIENTO PRIVADO (A-B)	PESO DE LA DEUDA PÚBLICA (B*100)/A
2003	Q. 488,882,382.00	Q. 990,564.00	Q. 487,891,818.00	0.2 %
2007	Q. 469,191,207.12	Q. 1,341,889.50	Q. 467,849,317.62	0.28%
2011	Q. 579,281,925.20	Q.14,188,193.54	Q. 565,093,731.66	2.4%

Fuente: Acción Ciudadana, informe del monitoreo de gasto de 2007; y el monitoreo de medios realizado por Sistemas Avanzados de Monitoreo y Sistemas Técnicos de Monitoreo.

⁹⁵ Este dato representa una de las cuatro cuotas anuales del financiamiento público total que otorgó el Estado a los partidos políticos a partir de los resultados electorales de 2011. Los partidos no pueden recibir la deuda pública sin haber presentado cuentas sobre la cuota anterior, por lo que solo podrían invertir en campaña una cuarta parte de su deuda pública.

⁹⁶ La cuota colocada en este espacio se explica de la misma forma que en el anterior cuadro.

El cuadro No. 14 permite observar el peso que tiene el financiamiento público sobre los ingresos de los partidos en años no electorales, y durante el proceso electoral. Aunque se consideren únicamente los ingresos reportados por los partidos políticos, se puede deducir que estas cuotas tienen un peso significativo para la actividad partidaria, aunque los beneficios no se otorguen a todos los partidos (pues dicho financiamiento se asigna como retribución a los resultados electorales). En cambio, el financiamiento público durante los años electorales resulta aún un dato enteramente marginal: representaría el 2.4% del financiamiento total que reciben los partidos políticos en campaña.⁹⁷ Pese a que el cuadro No. 15 refleja que este financiamiento ha crecido mínimamente en comparación a la cuota otorgada en elecciones pasadas, que el 98% de los recursos utilizados en campaña provenga de financiamiento privado no resulta una cifra significativa que permita revertir los vicios que tal desbalance conlleva (inequidad, riesgos de corrupción, inmersión del capital ilícito en las campañas, entre otros).

Ante esta situación, el reto de una autoridad electoral sería controlar que ese enorme caudal de dinero proveniente de financistas privados respete los límites establecidos (techo de gasto, límite a las donaciones) y que no tenga un origen prohibido (otros Estados, crimen organizado, etcétera), asegurando que todo el capital manejado pueda ser respaldado con nombres y apellidos, para “arrojar luz” sobre los grupos que apoyan a los partidos políticos.

La debilidad mostrada por el ente electoral para hacer respetar los límites de gasto, permite prever la enorme dificultad que también enfrentaría para cumplir todos los aspectos antes mencionados. En el siguiente capítulo se evaluará el cumplimiento de las organizaciones políticas sobre las normas de transparencia contenidas en las leyes electorales del país; y el papel de las autoridades para hacerlas cumplir.

⁹⁷ Aún si los partidos políticos reservaran el financiamiento público recibido durante cuatro años, éste sólo representaría el 9.7% del gasto total estimado por Acción Ciudadana.

6 TRANSPARENCIA:

El reto de dar claridad al creciente caudal de recursos invertidos en campaña, más allá de los formalismos

Las normas que regulan la transparencia y el manejo financiero en las elecciones tienen como principal objetivo hacer que los partidos reporten el origen de las fuentes de recursos, y el uso que están dando a esos insumos. Estos informes permitirán verificar que se cumpla la legislación referente a los límites de gasto y topes a las contribuciones de financistas privados, para que haya equidad y se eviten las injerencias desmedidas en la actividad partidaria. Finalmente, para que esta información tenga impacto en la vida política, deberá ser presentada al público, dando cuenta de las fuentes financieras de los partidos, y del grado de cumplimiento de la legislación en la materia.

Que la población conozca esta información superpone el beneficio social de la transparencia a la privacidad interna y de donantes, entendiendo a los partidos como entidades “cuasi-públicas” que se deben a la ciudadanía. En tiempo de elecciones, se maneja el principio de que ello permite verificar la coherencia entre discurso y las posturas reales del partido respecto a temas álgidos, logrando con ello un voto más informado.

Sin embargo, los indicios demostrados en anteriores capítulos (que se haya hecho precampaña y sobrepasado los límites de gastos, causales de la enorme concentración de recursos y del creciente gasto) abren la duda sobre el cumplimiento en la entrega, y sobre todo, de la fidelidad de los informes que hacen operativas las normas que regulan la transparencia durante la campaña electoral.

Dicha situación será evaluada en el presente capítulo, observando aspectos como el acceso público a la información financiera de los partidos; el cumplimiento de la normativa relacionada con la transparencia -calificada por medio de indicadores-; la fidelidad de la información entregada por los partidos políticos en sus informes, para finalmente evaluar si se sancionaron posibles anomalías evitando que se siguieran cometiendo faltas a la ley.

6.1 Acceso público a la información financiera de las organizaciones políticas

Con el objetivo de evaluar si los partidos cumplían con la designación legal que les obliga a “llevar registro contable de las contribuciones que reciban y (que) este deberá ser público”, dispuesto en la LEPP,⁹⁸ se hizo una solicitud de información a siete partidos políticos, usando como uno de los criterios de selección la cantidad de gasto, pero también el éxito de las organizaciones en las elecciones generales.

A las instituciones políticas seleccionadas (PP, UNE-GANA, LIDER, CREO, UNIONISTA y UCN) se les solicitó copia de los informes de gastos de campaña y de los informes de financiamiento privado que debían entregar durante la campaña electoral,⁹⁹ además de un consolidado de las sanciones que les habría impuesto el TSE en ese período. La solicitud se hizo la segunda semana de octubre mediante una carta institucional, dando a las organizaciones políticas todo el mes para entregar la información y haciendo seguimiento telefónico a la misma. En el siguiente cuadro se resume la respuesta de los partidos políticos a la solicitud presentada.

Cuadro No. 16
Respuesta de los partidos políticos a la solicitud de información hecha por Acción Ciudadana

PARTIDO	Entrega de información	Detalle
GANA	Sí	Entregó toda la información solicitada en el tiempo estipulado, dando copia física de todos los documentos.
CREO	Sí	Entregó la información solicitada, dando copia física de los documentos. En un inicio se negó, arguyendo que la vía de acceso para ello es el TSE.
UNIONISTA	Sí	Entregó información vía correo electrónico; pero le hizo falta enviar el consolidado de sanciones impuestas al partido.
LIDER	No	Se delega un encargado, pero no entregó la información requerida.
UNE	No	Se delega un encargado, pero no entregó la información requerida.
UCN	No	No hubo interés del partido para atender la solicitud. Nunca se delegó a alguien para hacerlo.
PP	No	No hubo interés del partido para atender la solicitud. Nunca se delegó a alguien para hacerlo.

Fuente: Elaboración propia.

⁹⁸ LEPP, Art. 21.

⁹⁹ Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Art. 7, e Instructivo para la presentación de información financiera del año 2011, Pág. 33.

La respuesta a la solicitud de información da cuenta de la falta de compromiso y desatención a la ley en lo que se refiere al acceso público a la información financiera, agravándose la situación si se considera que fueron los partidos que desatendieron la solicitud quienes más gastaron, y quienes más puestos obtuvieron a razón de las elecciones generales (PP, LIDER, UNE y UCN). Solo tres partidos políticos (CREO, GANA y UNIONISTA) respondieron a la solicitud.

En el fondo, el problema se encuentra en que la designación expuesta en el artículo 21 de la LEPP no tiene un mecanismo procesal que la haga efectiva. Aunque en 2008 se haya aprobado la Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto 57-2008), donde se establecen “los mecanismos y procedimientos para garantizar a toda persona el acceso de toda información..., que se encuentra en los organismos del Estado... o cualquier entidad privada que administre fondos públicos”, los legisladores, encargados de redactar la ley, hábilmente excluyeron a los partidos políticos de las designaciones expresas expuestas en la lista de sujetos obligados que la ley define.¹⁰⁰ Por ello, el ciudadano no cuenta con los mecanismos legales para obligar a las instituciones partidarias a entregar dicha información, a pesar de ser entidades que reciben fondos del Estado. Siendo un principio básico para la gobernabilidad democrática, una eventual reforma a la LEPP debería dejar explícita dicha obligación, la cual también debería exponerse de forma clara en la Ley de Acceso a la Información.

Por su parte, la ley también dispone que el TSE debe exponer la información financiera entregada por los partidos políticos a la población por los medios que considere convenientes.¹⁰¹ En ese sentido, se pudo observar que durante el proceso electoral, el TSE realizó conferencias ante los medios de comunicación, y expuso en su portal electrónico algunos datos legales relacionados con el control y fiscalización de los partidos políticos. Sin embargo, el alcance de dichos medios es bastante reducido (específicamente el del portal electrónico) en la necesidad de masificar la información financiera de los partidos, y ofrecer al ciudadano elementos para tener, como lo designa la teoría, un voto más informado.

No obstante, el TSE sí está designado como sujeto obligado a facilitar información según la Ley de Acceso a la Información Pública, por lo que usando esta herramienta, fue posible obtener datos sobre el manejo de las finanzas de los partidos políticos. Además, Acción Ciudadana contó con la colaboración de la Unidad de Auditoría Electoral en el procesamiento de información más detallada sobre los mecanismos de control del TSE para fiscalizar a las organizaciones políticas en la campaña electoral, aspectos que se constituyeron en la fuente de información de los indicadores del cumplimiento formal de las normas de transparencia en la campaña electoral, cuyo resumen será expuesto a continuación.

¹⁰⁰ Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008; Art. 2 y 6.

¹⁰¹ Reglamento de Control y Fiscalización, Art. 25.

6.2 Indicadores de cumplimiento formal de las normas de transparencia en la campaña electoral 2011

Durante el proceso electoral, Acción Ciudadana realizó dos reportes de indicadores que exponían el cumplimiento formal de las normas de transparencia, las cuales se convierten en mecanismos para la labor de fiscalización del TSE durante la campaña electoral. Estas normas se encuentran contenidas en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en el Reglamento de Control y Fiscalización del Financiamiento Público y Privado, y en el Instructivo para la Presentación de Información Financiera de las Organizaciones Políticas, correspondiente al proceso electoral de 2011.

Los indicadores pueden ser subdivididos en dos categorías: mecanismos procedimentales e informes para la rendición de cuentas. Dentro de los procedimentales se encuentran: el nombramiento del contador general, la apertura de cuentas bancarias, la entrega de un presupuesto, la existencia y entrega de recibos de ingresos y el acceso a los registros contables.¹⁰² Dentro de los indicadores que se relacionan con la rendición de cuentas, están los informes de gasto (INFOCAMP), los informes bimensuales de financiamiento privado GP PRI con sus respectivos anexos, y el informe de financiamiento anual 2010, agregado para observar el apego de los partidos a la transparencia en años no electorales.¹⁰³

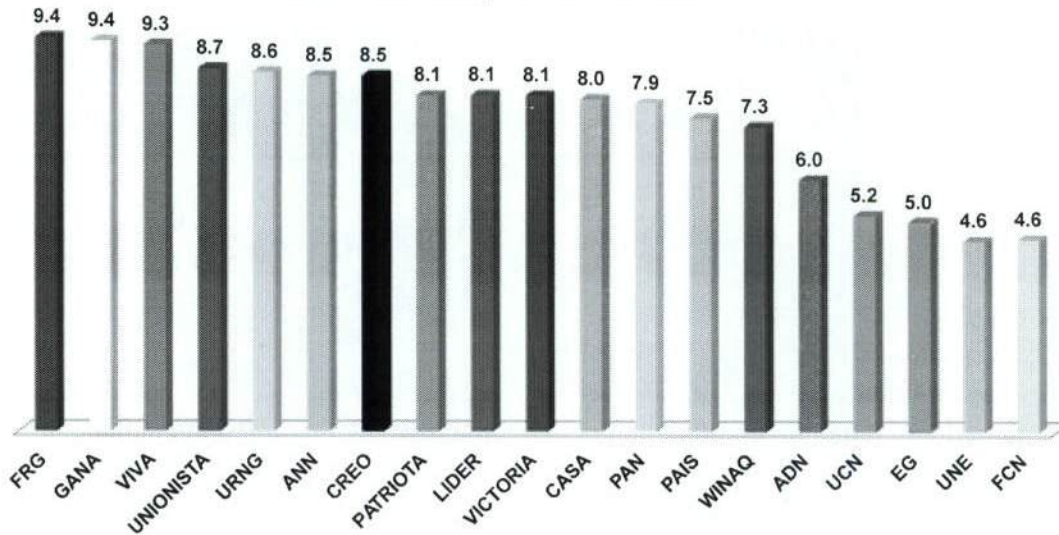
En los indicadores se evaluó a los partidos a partir de variables como la entrega de la información, que fuera facilitada en los plazos determinados por la ley, y que se cumpliera con las características establecidas en la norma (formatos, trámites, firmas, entre otros). La ponderación se realizó en una escala de uno a 10, donde 10 puntos correspondían a un buen cumplimiento de lo establecido en la ley, menos de 6.6 puntos un regular cumplimiento, y menos de 3.3 un mal cumplimiento. El promedio de todos los indicadores constituye el índice de cumplimiento de las normas de transparencia en el proceso electoral.

A continuación se expone la última evaluación, que correspondió al período del 1 de enero al 30 de septiembre de 2011.

¹⁰² LEPP, Art. 21 y 22, Reglamento de Control y Fiscalización, Art. 5, 6, 7, 11, 13 y 22; e Instructivo, Pág. 13, 58 y 59.

¹⁰³ LEPP, Art. 21 y 22; Reglamento de Control y Fiscalización, Art. 7; e Instructivo, Pág. 33, 39 a 45.

Gráfica No. 15
Cumplimiento general de las normas de transparencia
en campaña electoral
De enero a septiembre de 2011



Fuente: Elaboración propia con datos otorgados por la Unidad de Auditoría Electoral del Tribunal Supremo Electoral

La gráfica No. 15 permite concluir que de 19 partidos políticos evaluados al mes de septiembre, 14 se ubican con buenas notas y 5 con notas regulares. Los partidos mejor calificados son FRG (9.4), GANA (9.4) –en datos presentados como partido, no como coalición– seguidos de los partidos VIVA (9.3) y UNIONISTA (8.7). Mientras que con un desempeño más bajo –que sin embargo entra en la categoría de regular– se muestran partidos como ADN (6), UCN (5.2), y EG (5); y finalmente UNE y FCN (4.6) fueron los que peor desempeño tuvieron en las dos evaluaciones realizadas, sin aparentemente mostrar ningún interés por mejorar.

Un dato relevante reflejado por la medición es que no hubo partidos que presentaran un mal desempeño, según la ponderación establecida por la metodología. Esto da cuenta de que la mayoría de los partidos cumplieron entregando información al TSE, a diferencia de años anteriores.

Sin embargo, la situación se presenta diferente si se separan las dos categorías indicadas al inicio de este subtítulo: el cumplimiento de los mecanismos procedimentales, y la entrega de informes financieros. Varios partidos resultan mal calificados cuando se analiza de la forma descrita, como lo muestra el siguiente cuadro.

Cuadro No. 17
División de las categorías de mecanismos evaluadas por los
Indicadores de Transparencia

Evaluación correspondiente a septiembre de 2011

Partido	Cumplimiento de los mecanismos procedimentales	Cumplimiento en la entrega de los informes de gasto y financiamiento privado
UCN	Bueno	Malo
UNE	Bueno	Malo
FCN	Bueno	Malo
EG	Bueno	Malo
PP	Bueno	Regular
ADN	Bueno	Regular
LIDER	Bueno	Bueno
CREO	Bueno	Bueno
PAN	Bueno	Bueno
ANN	Bueno	Bueno
URNG	Bueno	Bueno
UNIONISTA	Bueno	Bueno
VIVA	Bueno	Bueno
VICTORIA	Bueno	Bueno
CASA	Bueno	Bueno
FRG	Bueno	Bueno
GANA	Bueno	Bueno
WINAQ	Bueno	Bueno
PAIS	Bueno	Bueno

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Unidad de Auditoría Electoral del Tribunal Supremo Electoral.

La lectura del cuadro No. 17 permite establecer que los partidos sí cumplen con los mecanismos procedimentales, pero lo hacen en menor medida cuando se trata de entregar los informes sobre gastos y financiamientos, insumos básicos con los cuales fiscaliza el TSE la actividad financiera de las instituciones. En ese sentido, resulta revelador observar el desempeño de partidos como PP y UNE, pues siendo de los que más recursos erogaron al momento de la medición, no se veían comprometidos con la entrega de los informes de rendición de cuentas (junto a partidos como UCN, EG, FCN), lo que señala la dificultad que tuvieron para justificar el origen y el manejo de los recursos que utilizaron en la campaña electoral, permitiendo dudar de la legalidad de sus fuentes de financiamiento.

Vale recordar que los indicadores evaluados solo miden el cumplimiento formal de la información financiera (es decir, la entrega de la misma, bajo las características formales exigidas por la ley).

6.3 La opacidad en el origen y uso del financiamiento político en la campaña electoral

Cuando se profundiza en los contenidos expuestos en dichos informes, se puede observar que la mayoría de la información proporcionada por los partidos muestra una total incongruencia entre los gastos y los financiamientos, misma que se expone en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 18
Diferencia entre los montos reportados en los informes de gasto y los informes de financiamiento privado
Entregados de mayo a octubre de 2011

PARTIDO	INFORME DE GASTO (INFOCAMP)	INFORMES DE FINANCIAMIENTO PRIVADO	DIFERENCIA FINANCIAMIENTO-GASTO
PATRIOTA	Q10,773,300.04	Q16,937,689.88	Q6,164,389.84
LIDER	Q51,285,600.65	Q27,065,391.18	-Q24,220,209.47
CREO	Q10,778,765.76	Q10,778,766.02	Q0.26
WINAQ	Q1,853,697.21	Q1,930,728.63	Q77,031.42
PAN	Q17,698,663.74	Q4,005,698.02	-Q13,692,965.72
UNIONISTA	Q30,970,352.80	Q28,902,052.52	-Q2,068,300.28
UCN	Q762,633.42	Q1,260,000.00	Q497,366.58
VICTORIA	Q1,501,078.22	Q1,563,410.86	Q62,332.64
FRG	Q3,644,783.46	Q602,442.68	-Q3,042,340.78
CASA	Q697,762.13	Q105,727.24	-Q592,034.89
ADN	Q2,120,817.98	Q2,071,935.00	-Q48,882.98
ANN	Q1,979,520.54	Q2,563,528.46	Q584,007.92
PAIS	Q200,283.35	Q207,167.21	Q6,883.86
GANA	Q10,818,448.74	Q152,472.40	-Q10,665,976.34
URNG-MAIZ	Q8,024,894.64	Q6,992,070.72	-Q1,032,823.92
VIVA	Q4,486,233.14	Q4,414,074.35	-Q72,158.79
EG	Q160,729.57	Q226,840.00	Q66,110.43
FCN	Q0.00	Q45,391.60	Q45,391.60
UNE	Q0.00	Q0.00	Q0.00
TOTAL	Q157,757,565.39	Q109,825,386.77	-Q47,932,178.62

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de gasto (INFOCAMP) y de financiamiento privado (GP-PRI); facilitados por la Unidad de Auditoría Electoral del TSE.

En este cuadro se puede observar que todos los partidos muestran incongruencias en la información presentada dentro de sus informes financieros, al realizar el simple ejercicio de cruzar los gastos con los ingresos recibidos por financiamiento privado. El caso más grave, es el del partido UNE, que no entregó información referente a sus finanzas y gastos durante todo el proceso electoral, por lo que el origen de sus fuentes de financiamiento es totalmente desconocido, situación que se agrava si se le entiende como partido de gobierno, por lo cual su desempeño debió ser ejemplar para evitar suspicacias acerca de la utilización de recursos públicos en su campaña política.

Otros casos que muestran incongruencias son aquellos donde el financiamiento privado es mayor que los egresos realizados, siendo el caso más representativo el del PP (que habría resultado sobrefinanciado por más de Q6 millones), aunque también habrían mostrado un superávit financiero a razón del proceso electoral WINAQ, UCN, VICTORIA, ANN, PAIS, EG y FCN.

En contraposición a lo anterior, se encuentran partidos que gastaron más de los recursos que reportaron en su financiamiento, siendo LIDER quien más se habría sobregirado durante la campaña electoral (habría gastado Q24 millones más que el monto recibido en concepto de financiamiento), aunque también resaltan los casos del PAN (Q13 millones más) y GANA, (Q10 millones más). UNIONISTA, FRG, CASA, ADN, FRENTE AMPLIO y VIVA también mostrarían un sobregiro en sus gastos de campaña. El único partido que habría presentado una correcta relación entre sus ingresos y egresos, sería el partido CREO.

Estas dos tendencias muestran que aun sí la mayoría de los partidos presentaron sus informes financieros, prácticamente ninguno se esforzó por dar al TSE información congruente que hiciera coincidir los gastos reportados con los financiamientos privados recibidos. Ello desdibujaría el buen desempeño que los partidos mostraron en los *indicadores de transparencia* realizados por Acción Ciudadana, pues la información contenida en los informes financieros es fundamental para que el ente electoral pueda corroborar el origen lícito de los recursos y fiscalizar la inversión realizada durante la campaña.

La incoherencia de los datos otorgados por los partidos políticos al TSE, permite plantear algunas conclusiones: hay un enorme caudal de recursos usados en la campaña electoral que fueron expresamente ocultados a la autoridad electoral, o bien muchos partidos quedaron fuertemente endeudados ante los medios de comunicación –y otros oferentes de servicios– por medio de los cuales hicieron propaganda electoral, lo cual compromete el accionar político de quienes harán gobierno.

En el siguiente cuadro se muestra la diferencia entre los gastos expuestos por el monitoreo de Acción Ciudadana, y los reportes de financiamiento privado presentados por los partidos al TSE, en el cual se resalta el gran caudal de recursos que parecería desfinanciado.

Cuadro No. 19
**Diferencias entre el gasto reportado por el monitoreo Acción Ciudadana
y el financiamiento reportado al TSE**

PARTIDO	GASTO TOTAL ESTIMADO EN CAMPAÑA	TOTAL DEL FINANCIAMIENTO REPORTADO AL TSE De mayo a octubre	DIFERENCIA GASTO-FINANCIAMIENTO
PATRIOTA	Q215.012.057,40	Q16.937.689,88	-Q198.074.367,52
LIDER	Q141.451.024,40	Q27.065.391,18	-Q114.385.633,22
UNE-GANA	Q83.748.742,00	Q152.472,40	-Q83.596.269,60
CREO	Q36.722.931,00	Q10.778.766,02	-Q25.944.164,98
UNIONISTA	Q22.188.647,60	Q28.902.052,52	Q6.713.404,92
PAN	Q21.815.283,00	Q4.005.698,02	-Q17.809.584,98
VIVA	Q20.383.189,40	Q4.640.914,35	-Q15.742.275,05
FRENTE AMPLIO	Q18.161.014,20	Q11.486.327,81	-Q6.674.686,39
UCN	Q11.251.633,40	Q1.260.000,00	-Q9.991.633,40
VICTORIA	Q4.075.477,00	Q1.563.410,86	-Q2.512.066,14
FRG	Q1.504.035,40	Q602.442,68	-Q901.592,72
CASA	Q941.782,80	Q105.727,24	-Q836.055,56
ADN	Q745.901,80	Q2.071.935,00	Q1.326.033,20
PAIS	Q19.040,00	Q207.167,21	Q188.127,21
FCN	Q0,00	Q45.391,60	Q45.391,60
TOTAL	Q578.020.759,40	Q109.825.386,77	-Q468.195.372,63

Fuente: Elaboración propia con base en los informes de gasto (INFOCAMP) y de financiamiento privado (GP-PRI); facilitados por la Unidad de Auditoría Electoral del TSE; y el monitoreo de medios realizado por Sistemas Avanzados de Monitoreo y Sistemas Técnicos de Monitoreo

El primer dato que resalta en la gráfica, es el enorme caudal de recursos, cercano al medio millardo de quetzales, del cual no se conoce la fuente de financiamiento.

Posteriormente, es notable que los partidos que más gastaron, hayan sido quienes mayores complicaciones tuvieron en justificar sus fuentes de financiamiento (PP-UNE-GANA y LIDER). Como se dijo anteriormente, estos partidos fueron los que mayor capacidad de competir mostraron en las elecciones generales, y los que, como bloque, mayor cantidad de puestos de elección popular lograron alcanzar. Sin embargo, los ciudadanos guatemaltecos no podrán saber los intereses de qué grupos, personas y

¿Cuánto costó la campaña electoral?

sectores lícitos o ilícitos, definirán la agenda de los representantes electos, a razón del financiamiento que les fue otorgado.

Finalmente, resulta notable observar que la mayoría de los partidos reportan menos fuentes de financiamiento que los gastos monitoreados, lo que haría pensar que además de mostrar una intención expresa para ocultar el origen de su financiamiento, quedaron fuertemente endeudados debido al proceso electoral, pudiendo tener dichas deudas efectos negativos en la institucionalidad democrática.

Dado el peso que tienen las finanzas políticas para la campaña electoral -en la cual se centraliza buena parte de la vida partidaria-, que el grueso del financiamiento permanezca en el anonimato pone en seria duda la legitimidad de las elecciones y de los representantes electos en ellas, quienes, en su mayoría, prefirieron mantener los compromisos de anonimato con financistas, o bien endeudarse con empresas de comunicación en su afán de competir; por encima de la ley, del derecho ciudadano a la información, de los principios de equidad en la competencia electoral, y de la independencia en su accionar político, la cual queda previsiblemente comprometida.

Todo lo anterior podría haber sido evitado -o al menos atemperado- si existiera un sistema de sanciones fuerte y efectivo que persuadiera a los partidos a no burlar la ley. Lamentablemente, como se observará en el siguiente subtítulo, la autoridad electoral no cuenta con las herramientas para hacer cumplir la ley, lo que mina su carácter regulador de la campaña electoral.

7 LAS LIMITACIONES DEL MECANISMO DE SANCIONES EN PODER DEL TSE

Los capítulos anteriores mostraron la gran cantidad de disposiciones que fueron burladas por casi todos los partidos, dando cuenta de la debilidad y carencia de las herramientas en poder de la autoridad electoral para obligar a las organizaciones a respetar lo dispuesto por la ley.

Como fue mencionado en el capítulo legal, los mecanismos administrativos en poder del TSE para sancionar las faltas durante el proceso electoral, son la amonestación privada, la amonestación pública y la sanción pecuniaria, cuyo máximo monto asciende a US\$125, equivalente a Q975,¹⁰⁴ pues los procesos de suspensión y cancelación del partido no pueden activarse una vez iniciada la campaña electoral, y se aplican únicamente en casos reiterados de desatención a las multas impuestas, propiciar fraudes electorales, o en caso de que los partidos no superasen las barreras electorales. Todas las sanciones administrativas recaen en los partidos, sin responsabilizar directamente a candidatos o funcionarios internos que individualmente estén violando la ley.

Que la máxima sanción durante el proceso electoral sea de Q975, resulta insignificante a partidos cuyas campañas electorales pueden llegar a costarles más de Q200 millones. La cantidad de violaciones a la ley detalladas en anteriores capítulos da cuenta de ello.

A pesar de esto, y con base en esa mínima multa, el TSE sancionó a las organizaciones políticas que a su criterio desatendieron las disposiciones relacionadas con el control y fiscalización de las campañas políticas. El grueso de las sanciones fue emitido antes del inicio del proceso electoral, pues como se observó, la mayoría de partidos no respetó el límite de tiempo para hacer propaganda electoral —estimando el monitoreo que ocho meses antes de que se declarara iniciado el mismo, los partidos habían

¹⁰⁴ LEPP, Art. 86 a 90.

comenzado a activar su maquinaria de publicidad-. Esta situación fue advertida por el TSE, que sin embargo, tuvo dificultades para hacer valer su autoridad, ante el accionar de los partidos para evitar ser sancionados.

Cuadro No. 20
Consolidado de partidos que desatendieron los límites de tiempo y gasto durante la campaña electoral

Partido	No respetaron el límite de tiempo	No respetaron el límite de gasto
PATRIOTA	X	X
LIDER	X	X
UNE-GANA	X	X
CREO	X	
PAN	X	
UCN	X	
UNIONISTA	X	
VIVA	X	
VICTORIA	X	
CASA	X	
FRG	X	
ADN	X	
PAIS	X	
FCN	X	
EG	X	

Fuente: Elaboración propia con base en el monitoreo de medios realizado por Sistemas Técnicos de Monitoreo y Sistemas Avanzados de Monitoreo.

Como puede observarse, la mayoría de instituciones políticas hizo algún tipo de propaganda en medios de comunicación antes de que iniciara oficialmente el período de campaña electoral. Ello fue advertido por el TSE, quien amonestó y multó a las organizaciones políticas aplicando la sanción pecuniaria de US\$125 (inclusive por cada anuncio de publicidad exterior identificado) y obligándoles a retirar y detener su propaganda.

Sin embargo, varias organizaciones políticas (PP, UNE-GANA, LIDER, Unionista, FRG, CREO, VIVA, EG y ADN) reaccionaron contra las disposiciones del TSE,

apelando las multas ante la Corte Suprema de Justicia bajo el argumento de que la ley no define expresamente la prohibición de hacer propaganda antes de la campaña electoral.¹⁰⁵ En respuesta a ello, el TSE diferenció el proselitismo y la propaganda, siendo el primero autorizado en precampaña (pues únicamente invita a la afiliación), y la segunda, sancionada, ya que busca promover a los candidatos y la oferta política del partido sin estar autorizado para hacerlo.¹⁰⁶ Con ello, el TSE activó nuevamente su función sancionatoria, pero no pudo evitar que los partidos siguieran haciendo propaganda en precampaña.

Ya iniciado el proceso electoral, la cantidad de amonestaciones, sanciones y multas descendió. Fue hasta que el TSE pudo comprobar, mediante un monitoreo de medios realizado por su Unidad de Auditoría Electoral, que los partidos PP, LIDER y UNEGANA habían sobrepasado el límite de gastos fijado en Q48,5 millones, cuando se volvió a amonestar a las agrupaciones políticas exigiéndoles que detuvieran su gasto en campaña.¹⁰⁷ El otro conglomerado de sanciones que el TSE impuso, una vez terminada la primera vuelta, fue la amonestación y multa (de US\$125) hacia varios partidos por no presentar a tiempo sus informes financieros de campaña, o simplemente no entregarlos.

El siguiente cuadro expone y sintetiza la totalidad de las sanciones impuestas a los partidos políticos durante el proceso electoral.

¹⁰⁵ Ver nota de prensa *Partidos deberán pagar multas ante el TSE*, realizada por K. Cardona y M. Hernández. Publicada el 11.10.11, en *Prensa Libre*. Dirección electrónica http://www.prensalibre.com.gt/noticias/Partidos-deberan-pagar-multas-TSE_0_570542952.html

¹⁰⁶ Según el decreto 41-2011 del TSE, con fecha del 1 de febrero de 2011.

¹⁰⁷ Ver nota de prensa *TSE publica fallo que ordena cese de propaganda al Partido Patriota*, publicado en el sitio electrónico del diario *Prensa Libre* el 19.09.11. Dirección http://www.prensalibre.com.gt/decision_libre_-_actualidad/elecciones-elecciones-tse-amonestacion-propaganda-TSE-guatemala_0_557344372.html

Cuadro No. 21
Consolidado de resoluciones, sanciones y multas impuestas a las organizaciones políticas durante el proceso electoral

Partido	Amonestaciones	Motivos de las amonestaciones y multas impuestas	Multas impuestas	Deuda acumulada por multas En quetzales
PATRIOTA	26	<ul style="list-style-type: none"> • Propaganda anticipada (en medios de comunicación, reuniones públicas) • Sobrepasar el límite de gasto (amonestación) 	112	Q109,284.50
LIDER	24	<ul style="list-style-type: none"> • Propaganda anticipada • Falta en la inscripción del comité • Publicidad anticipada en medios de comunicación 	65	Q 63,537.50
CREO	11	<ul style="list-style-type: none"> • Propaganda anticipada 	44	Q 43,010.00
UNIONISTA	14	<ul style="list-style-type: none"> • Propaganda anticipada (distribución de calcomanías y publicidad en medios de comunicación) 	43	Q42,032.50
FRG	7	<ul style="list-style-type: none"> • Propaganda anticipada 	35	Q34,994.50
UNE	21	<ul style="list-style-type: none"> • Propaganda anticipada (en medios de comunicación, reuniones públicas y publicaciones de prensa no permitidas) • Incumplimiento en la entrega de informes financieros 	30	Q29,129.50
VICTORIA	10	<ul style="list-style-type: none"> • Propaganda anticipada (publicidad en precampaña) • Falta en inscripción del comité 	20	Q19,550.00
VIVA	8	<ul style="list-style-type: none"> • Propaganda anticipada 	10	Q9,775.00
PAN	6	<ul style="list-style-type: none"> • Propaganda anticipada(publicidad electoral móvil y en Internet) 	5	Q4,887.50
ADN	5	<ul style="list-style-type: none"> • Propaganda anticipada • Incumplimiento en la entrega de informes de financiamiento privado 	3	Q2,932.50
GANA	3	<ul style="list-style-type: none"> • Propaganda anticipada 	1	Q782.00
WINAQ	1	<ul style="list-style-type: none"> • Incumplimiento en la entrega de informes de gasto 	1	Q977.50
UCN	1	<ul style="list-style-type: none"> • Incumplimiento en la entrega de informes de financiamiento privado 	-	-
PAIS	1	<ul style="list-style-type: none"> • Propaganda anticipada (Publicidad en medios de comunicación) 	-	-
FCN	1	<ul style="list-style-type: none"> • Propaganda anticipada • Incumplimiento en la entrega de informes de financiamiento privado 	-	-
EG	2	<ul style="list-style-type: none"> • Propaganda anticipada • Incumplimiento en la entrega de informes de financiamiento privado 	-	-
TOTAL	141		369	Q361,975.00

Fuente: Información facilitada por la Unidad de Información Pública del TSE; y Decretos del TSE Ref. AO-324-2011; Ref. AO-365-2011; y Ref. AQ-366-2011.

Los resultados de este conteo de sanciones muestran que los partidos que más gastaron y que más puestos a elección popular obtuvieron fueron quienes más resultaron sancionados durante el proceso electoral (PP, LIDER y UNE-GANA). La mayor cantidad de amonestaciones y multas que les impusieron fue por haber realizado proselitismo en precampaña, aunque también se les haya amonestado por sobrepasar el límite de gastos establecido por el TSE (más no multado por infringir esta barrera legal). Esa situación evidencia que la necesidad de entrar en la competencia “real” por los puestos de elección, hace que los partidos desatendan la ley, irrespeten los tiempos de campaña y gasten enormes cantidades de dinero, sin temer a las consecuencias y sanciones administrativas que dichos actos les generen, por ser estas demasiado débiles. No obstante lo anterior, la mayoría de partidos recibió algún reparo por desatender las disposiciones contenidas en la ley.

Es revelador observar que hasta el acumulado de las multas impuestas al partido que más fue sancionado resulta mínimo si se compara con los gastos que hizo en campaña: el total de las sanciones designadas contra el PP no representa ni el 1% del gasto que este partido efectuó, pudiendo costarle más un día de propaganda en televisión, que todas las multas que le impusieron durante la campaña electoral. Esto resume lo insignificante que resulta el más severo mecanismo coercitivo con el que cuenta la autoridad para hacer cumplir las normas que hacen operativo el Sistema de Financiamiento Político. Aun si se dispone que en la negativa de pagar las multas, estas puedan ser deducidas de la cuota de financiamiento público que los partidos deben recibir, el aporte también es marginal para las instituciones, reduciendo todavía más el peso de la sanción.

La debilidad que mostró el TSE para hacer cumplir lo dispuesto en la ley, no da pauta para considerar que pueda iniciar procesos penales contra los partidos y sus responsables institucionales, tomando como base los delitos electorales incluidos en las reformas al Código Penal de 2011. Se estima lo anterior por dos razones: primero, los nuevos delitos no encajan totalmente con las violaciones a la ley señaladas; y segundo, resulta difícil estimar que una institución que se mostró débil durante el proceso electoral, pueda encarar en un juicio a los partidos y representantes electos para gobernar.

En lo que se refiere a dichos delitos, las reformas realizadas son expresas al tipificar los delitos cometidos, sin dar espacio a aquellos casos en que por omisión los partidos incumplan lo dispuesto en la ley. En todo caso, las desatenciones mostradas en este informe podrían encajar con el delito de “Financiamiento electoral ilícito” entendiéndose este como la aceptación de dinero proveniente del crimen organizado, pero también las donaciones anónimas y las que no estén registradas en los libros contables que debe llevar la organización política, cuya sanción implica prisión de cuatro a 12 años.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Código Penal, Art. 407, inciso M y N.

¿Cuánto costó la campaña electoral?

Los insumos en poder de las autoridades (que tienen acceso a los libros contables de las organizaciones, pudiendo verificar en ellos cualquier movimiento financiero) podrían dar pauta a denuncias, pues hay un enorme caudal de recursos invertidos en la campaña electoral - monitoreados y expuestos públicamente por el TSE- que no reportaron fuente de financiamiento en los informes respectivos. Si los partidos tuvieron recursos para gastar es porque fueron financiados, pero decidieron dejar en el anonimato a sus financistas, lo que de alguna manera encajaría en el delito antes descrito. La situación mencionada solo podrá verificarse en la labor de fiscalización llevada a cabo por el TSE, donde se deberá comprobar que todo recurso erogado cuenta con una fuente de financiamiento, aunque no lo hayan expuesto en los informes financieros que deben entregar durante la campaña electoral.

Lo señalado implica para la autoridad electoral encarar la segunda dificultad mencionada anteriormente: la voluntad de denunciar e iniciar proceso penal cuyo desgaste político es alto, probablemente inquiriendo a autoridades electas para gobernar, con una institución debilitada por el proceso electoral. En todo caso, explorar e indagar en la posibilidad del delito señalado sería una tarea pendiente que debe ser aclarada en los informes de auditoría que debe realizar la autoridad (aún pendientes), siendo labor de la ciudadanía estar atenta a dichos documentos y al seguimiento de las posibles consecuencias que estos textos conlleven.

8 CONCLUSIONES

- La campaña electoral de 2011 es, hasta el momento, la más cara de la historia de nuestro país. En total se invirtieron Q414 millones en medios de comunicación, que ascenderían a un total de Q579 millones si a la cifra se suma la estimación de los costos operativos. En la campaña electoral de 2007 se habrían invertido Q469 millones durante el mismo período.
- Los gastos erogados en el proceso electoral harían de la campaña guatemalteca aquella en la que más se invierte por elector, en comparación con otros países del área: en total se erogan US\$10.11 por ciudadano empadronado, mientras que en países como El Salvador, los partidos gastan US\$6.36 y en México, US\$3 dólares por ciudadano empadronado.
- La regulación indirecta que impone un tiempo de campaña en el cual se puede realizar propaganda política, fue violada por 16 de 18 organizaciones participantes en el proceso. Se monitoreó un gasto de Q58 millones en este período (octubre de 2010 a mayo de 2011).
- Tres organizaciones políticas violaron el límite de gastos en campaña electoral, fijado en Q48.5 millones para el proceso de 2011: PP habría gastado Q153 millones durante el proceso; LIDER Q101 millones; y la coalición UNE-GANA Q59 millones, si se toma en cuenta únicamente el estimado de gastos en medios de comunicación. Al agregar los recursos estimados en gastos operativos y proselitismo, más los gastos de precampaña, la campaña de PP habría costado Q236 millones, LIDER habría erogado Q145 millones, y UNE-GANA Q101 millones. El resto de partidos no superó el techo de gastos designado.
- Estos tres partidos habrían concentrado el 75% de los gastos durante la campaña electoral, mientras las 12 organizaciones restantes habrían gastado el 25%, demostrando la gran concentración de recursos que hubo en el proceso. Dicha concentración impactó en la posibilidad de darse a conocer en campaña, y finalmente, en los resultados electorales (PP ganó la presidencia en el balotaje con LIDER; los tres partidos acumulan el 75% de los curules en el Congreso, y el 79% de las alcaldías municipales).

- Sí, “las buenas encuestas, hacen buenos financiamientos”, los sondeos expuestos en los principales medios de comunicación fueron uno de los factores que impulsaron la concentración de gastos en el PP, dándole un elevado porcentaje de victoria: ningún partido se acercó a menos de 20 puntos porcentuales del presidenciable del PP en estas mediciones, lo que justificaría su capacidad de gasto, y con ello de financiamiento. Sin embargo, su injerencia fue negativa en la medida en que los resultados electorales del presidenciable no fueron los pronosticados, pues su ventaja fue equivalente a un 13% del total de votos.
- La televisión acumula el 80% de los gastos realizados en medios de comunicación, siendo uno de los disparadores del gasto en el proceso electoral. La inversión realizada en publicidad exterior mostró un notable incremento, pasando de un 0.2% de los gastos en 2007, a un 11% de los gastos en 2011.
- Agosto fue el mes en que se concentró la mayor cantidad de gastos durante la campaña, acumulando el 24% del total de recursos erogados durante el proceso electoral. En comparación, en mayo se gastó el 6% y en junio, el 13%, lo que da nuevamente la pauta para proponer la reducción de la campaña electoral a los 60 o los 30 días más próximos a las elecciones. Fue notable también el gasto realizado en los 36 días previos a la segunda vuelta presidencial, pues a pesar de que solo competían dos organizaciones políticas, se erogó el 21% del total de gastos en campaña en ese período.
- El financiamiento público directo representa únicamente un 2.4% del total de recursos erogados en el proceso electoral, mostrando que la campaña electoral guatemalteca está prácticamente financiada en su totalidad por capital privado.
- En lo que se refiere a la transparencia, los indicadores del cumplimiento formal de las normas de transparencia dan cuenta que los partidos tuvieron un buen desempeño general en su aplicación, entregando información al TSE en los formatos establecidos por el ente. En una ponderación de 1 a 10, donde 10 es el cumplimiento total de la norma, el promedio general de cumplimiento fue de 7.5 puntos.
- Sin embargo, al adentrarse en los contenidos expuestos en los informes de gasto (INFOCAMP) y de financiamiento privado (GP-PRI), se muestra una incongruencia general entre lo gastado, y lo respaldado con financiamiento. En total, habría un desfinanciamiento aproximado de Q47 millones, pero los reportes son tan incongruentes, que así como hay partidos desfinanciados, hay partidos que habrían resultado con superávit financiero a partir del proceso electoral.
- Si en cambio se contraponen el estimado de total de gastos monitoreados por Acción Ciudadana con el total de financiamiento reportado por los partidos políticos, habrían Q468 millones que no fueron justificados con fuentes

de financiamiento. Esto genera dos razonamientos: los partidos ocultaron expresamente las fuentes de financiamiento, violando la ley, o quedaron fuertemente endeudados por el proceso electoral con compañías crediticias y con medios en los que hicieron propaganda, abriendo con ello la puerta a conflictos de intereses y riesgos de corrupción.

- El TSE como ente regulador del proceso emitió 141 amonestaciones y 369 multas, la mayoría de ellas por realizar precampaña, por no entregar informes financieros, y solo algunas amonestaciones por superar el techo de gastos establecido en la ley. Sin embargo, los amparos interpuestos por los partidos desde la precampaña, impidieron hacer cumplir efectivamente los mecanismos disciplinarios dispuestos en la ley. Vale indicar que las multas reguladas en la norma no coaccionan a los partidos a ajustarse a la ley: la totalidad de multas impuestas al PP, el más sancionado en el proceso, no representan ni el 1% del total de los gastos que se estima realizó en campaña.
- Todo lo anterior permite concluir que la regulación que desarrolla el SFP en Guatemala fue superada, desatendida y violada durante el proceso electoral de 2011: no se respetaron los tiempos de campaña; no se respetaron los límites de gasto; los partidos no pueden acceder en igualdad a los medios; no se puede conocer el origen y uso de los recursos gastados en la campaña electoral; y se mostró una vez más que el mecanismo sancionatorio no es capaz de coaccionar a los partidos a cumplir con la ley. Todo lo anterior confluye y se interrelaciona con la poca autoridad del TSE, que es incapaz de dar control y fiscalización a los recursos usados por los partidos políticos en la campaña electoral.

9 RECOMENDACIONES

Las recomendaciones serán subdivididas en dos categorías de atención: una que refiere a mejorar procesos y ordenanzas, a partir de lo que permite el SFP designado en la actual legislación; y otra que referiría a necesarias reformas a la ley para reconvertir el SFP.

Es válido indicar que cualquier sugerencia a la primera rama de disposiciones resulta complicada, pues está demostrado que sin una reforma sustancial a la ley difícilmente se podrá consolidar la autoridad de la que hoy carece el ente regulador del proceso. Sin embargo, pueden atenderse algunas recomendaciones, como las siguientes:

- En lo que se refiere a controles y límites al gasto, las recomendaciones pasarían por revestir de autoridad, recursos y herramientas técnicas a las Unidades de Auditoría Electoral y a la Inspectoría General del TSE, de manera que pudieran ampliar su número de funcionarios, sus salarios, y su distribución geográfica, para poder estimar de forma más precisa los gastos que están realizando los partidos a nivel nacional y departamental. Además se deben otorgar herramientas al ente legislador (el pleno del TSE) para sancionar a los partidos y tener un conocimiento más profundo de las tendencias del gasto (por ejemplo, concentración territorial, qué puesto a elección gasta más, etcétera) para imponer, a futuro, límites directos a cada puesto de elección.
- Para controlar la compra de espacios de propaganda en medios de comunicación que permiten hacer precampaña, se debería negociar y mediar como autoridad con dichos entes privados para evitar la práctica, involucrándoles en hacer cumplir las leyes electorales y los límites del gasto, por los efectos nocivos que tiene su incumplimiento para la democracia y la gobernabilidad del país. Este proceso también involucraría a la Superintendencia de Telecomunicaciones y a la Dirección de Radiocomunicaciones, como entes rectores de los contenidos de transmisión en dichos canales.

- La ciudadanía en general merece tener un mayor conocimiento de los aspectos técnicos de las encuestas de opinión pública publicadas en los medios. Una buena práctica que podrían iniciar los medios, sería la de dar más detalles técnicos sobre su elaboración, publicar quiénes las pagaron, y ajustarse a metodologías comunes para evitar parcializaciones en el levantamiento de datos.
- En lo que refiere a la transparencia; se invita a los partidos políticos a cumplir fielmente con lo dispuesto en la ley, apreciando la importancia que reviste para la democracia saber quiénes están financiando su actividad política, lo que permitiría a la ciudadanía tener más certeza de su accionar dentro del Estado, así como las corrientes de gasto y la forma de pago de estos servicios. Esto daría mayor credibilidad tanto al proceso electoral, como a los funcionarios públicos electos.
- Asimismo, se invita al TSE a informar públicamente y por todos los medios posibles los resultados de la labor de auditoría realizada a los partidos políticos, llevando los indicios de posibles violaciones a la ley hasta las últimas consecuencias. Esto daría peso a su autoridad, o bien demostraría que a pesar de realizado el trabajo de fiscalización y demostradas enormes incongruencias y peligros por la forma en que se manejó el financiamiento de campaña, los partidos son inmunes a las sanciones.
- Aunque la debilidad de los mecanismos de sanciones dificulta el investimento de autoridad por parte del ente electoral; es pertinente que el ente siga la línea de aplicación de los mecanismos disciplinarios que practicó durante la precampaña, imponiendo multas por cada spot publicitario; al no haber impuesto ninguna multa ante la violación del techo de gastos.
- Finalmente, se recomienda que el TSE medie y dialogue con los entes jurisdiccionales (CSJ y CC) en caso de que los partidos impongan amparos para retrasar el cumplimiento de sanciones, para que estos sean resueltos ágilmente, permitiendo al ente aplicar de forma eficiente los mecanismos disciplinarios en su poder.

Es importante destacar que los resultados de esta investigación permiten concluir que los mecanismos que regulan el SFP en la actualidad son totalmente limitados para asegurar la equidad en la competencia y el control de los recursos invertidos en la campaña electoral, haciendo inminente la necesidad de una reforma. La teoría consultada refiere que una reforma al SFP debe priorizar los aspectos que requieren una atención inminente. De esta forma, se expondrán los aspectos básicos que debería contemplar una transformación a la LEPP en lo que refiere al financiamiento político.

- Se debe asegurar la autonomía jurídica del TSE, revistiéndolo de inequívocas potestades legales para instruir los procesos legales durante la campaña electoral. La mencionada “judicialización” que prevaleció en el proceso electoral, mostrada en la forma como se retrasó la aplicación de las sanciones, debe ser evitada dando al ente la última palabra en asuntos electorales, y haciendo irreprochables sus disposiciones en materia de sanción. El mismo robustecimiento del ente permitiría que la ley que hoy existe fuera aplicada de forma pronta y efectiva, aunque también se deba transformar la regulación que atiende las sanciones.
- **Financiamiento público:** el financiamiento público directo debe superar la posición marginal que ocupa hoy día. Pero no solo es el recurso monetario el que debe crecer, sino diversificar los aspectos que este mecanismo engloba. Esto pasa por contemplar aportes semilla a organizaciones nacientes; otorgar recursos de forma independiente a los resultados electorales (cuotas fijas anuales, determinándolas por participación electoral en dos procesos seguidos, por cantidad de expansión territorial, por número de afiliados); apoyar la competencia electoral incrementando la cuota de financiamiento público, (por ejemplo de concentrar un 40% del total de donaciones en el año electoral y un 60% en años restantes, repartiendo un porcentaje de estos a partir de los resultados electorales de la elección anterior y el resto de forma equitativa, o mejor aún, como retribución a pequeños aportes individuales de afiliados, en los cuales se otorgue un 40% de una donación inferior a Q1 mil, poniendo como corte la fecha de convocatoria a campaña).
- En lo que refiere a los disparadores de gasto, la televisión debe ser uno de los aspectos a considerar, aplicando financiamientos indirectos: para asegurar la competencia equitativa de los espacios publicitarios, se debería dar por lo menos un 50% del tiempo en los medios de forma equitativa, siendo el 50% restante entregado a partir de resultados electorales o permitiendo la libre contratación del espacio. La contratación de ese 50% primario sería pagado con fondos del TSE, o bien subrogando a los medios a las necesidades del Estado y de la democracia, exigiendo que los espacios sean otorgados de forma gratuita. La regulación no solo debería atender los medios públicos sino también los privados. Asimismo, se podría establecer topes de gasto por medio de comunicación.
- En lo que refiere a la duración de la campaña, se considera totalmente justificable reducir la misma a los 60 o 30 días antes de la elección popular, mostrando que los treinta días antes del evento concentra el 25% de los gastos totales de campaña. Los candidatos a puestos de elección popular podrían ser anunciados antes, pero sin hacer propaganda política en los medios de comunicación.
- Los topes de gasto electoral deben ser aplicados por puesto de elección y no como campaña política del partido. Se podrían establecer topes de gasto

a partir de la cantidad de electores que votarán por el puesto de elección: nacional, distrital y municipal. Si las elecciones siguen haciéndose de forma simultánea, imponer un porcentaje del total de gastos de campaña por elector para cada puesto de elección (60% para presidente en la circunscripción, 25% para diputados y 15% para alcaldes, adecuando la inversión al tope de gastos fijado).

- Los informes de financiamiento deben trascender de forma paralela a estos cambios. Se estima que revistiendo a la autoridad de poder, con mecanismos sancionatorios adecuados, las reglas relacionadas con la transparencia verán resultados efectivos, –lo que permitirá hacer valer normativa como los límites a donaciones, origen de donación, etcétera–.
- En transparencia, resulta también impostergable designar y hacer operativos mecanismos para que la ciudadanía pueda acceder a los informes de financiamiento de los partidos de forma directa, o bien, que el compromiso del ente electoral en publicitarlos trascienda del portal electrónico, disponiendo de espacios en medios de comunicación que informen aspectos fundamentales como principales financistas, gastos acumulados, inversiones realizadas, entre otros.
- Sanciones: se deben diversificar los mecanismos de sanciones, y que éstos no solo coaccionen a los partidos, sino también a los candidatos e incluso a los donantes. Dicho aspecto personaliza y hace efectiva la sanción, al involucrar directamente al individuo en la aplicación de la ley. Ello pasa por designar una clara gradación que determine el tipo de violaciones a la ley al que correspondería una sanción, y qué tipo de sanción merecería: administrativa, económica, suspensión y hasta la cancelación de credenciales al candidato incluso, más que aquellas que se difuminan cuando se sanciona al partido. Si el financiamiento político llega a tener una importancia trascendental para la campaña (que llegue a representar por ejemplo un 40% del total de financiamiento en campaña), una adecuada sanción podría retirar porcentajes de esta donación.

10 BIBLIOGRAFÍA

Acción Ciudadana, *Informe del monitoreo de gastos de campaña en el proceso electoral 2007 en Guatemala*. Acción Ciudadana. Guatemala, 2008.

Artiga-González, *La Política y los Sistemas de Partidos en Centroamérica*. FUNDAUNGO. San Salvador, El Salvador, 2000.

Asociación de Investigación y Estudios Sociales ASIES. *Guatemala: Informe Analítico del Proceso Electoral 2007*. Guatemala, 2007.

Carrillo, Manuel; Lujambio, Alonso; Navarro Carlos; Zovatto, Daniel. *Dinero y contienda político electoral, reto a la democracia*. Fondo de Cultura Económica. México, 2003.

Costa Bonino, Manuel. *Manual de marketing político*. Recuperado el 30 de noviembre de 2011 en www.costabonino.com/manualmp.pdf

Ferrán, Martínez i Coma. *¿Por qué importan las campañas electorales?* Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 2008.

Fundación Nacional para el Desarrollo. *“La propaganda electoral en El Salvador”*. FUNDE Transparencia Internacional. El Salvador, 2009.

Fundación Vota Inteligente. *Gasto electoral y Campañas*. Fundación Vota Inteligente. Chile, 2009.

Gruenberg, Cristian. *El costo de la democracia, poder económico y partidos políticos*. Capital Intelectual. Argentina, 2007.

Gutiérrez, Pablo; Daniel Zovatto. *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. 2da. Ed. IDEA, UNAM, OEA. México, 2011.

Mena Rodríguez, Marco. *¿Cuestan demasiado las elecciones en México?*. Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE. México D.F, 2010.

Mirador Electoral Honduras. *Informe elecciones 2009*. Transparencia Internacional. Honduras, 2009.

Mirador Electoral. *Manual de observación electoral nacional 2011 para observadores del proceso electoral*. Acción Ciudadana. Guatemala, 2011

Núñez, E; Ortiz, Carmen; Douglas Chacón. *Formación Política. Teoría y Práctica. Volumen VIII, Organización Política*. Guatemala: Programa de valores democráticos y Gerencia Política. DPD-OEA. Guatemala, 2006.

Poder Ciudadano. *Informe de monitoreo del financiamiento de la campaña presidencial 2007*. Transparencia Internacional. Argentina, 2008.

Ramos, Belinda; Sosa, Mario. *Un Estado Otra Nación*. Guatemala: Instituto de Investigaciones y Gerencia Política, Universidad Rafael Landívar. Guatemala, 2008.

Rial, Juan. *El Financiamiento de las Organizaciones Políticas y la Participación Ciudadana. Regulaciones y realidad en América Latina*. Cuaderno de análisis e investigación de la Corte Nacional Electoral CNE. Bolivia, 2006.

Sánchez Escobar, Margarita. *Democracia y sistema electoral*. Publicado en revista: Pluralidad y consenso. Dirección General de Estados Legislativos: Política y Estado. México D.F, 2007.

Sosa, Mario. *Régimen y cultura política*. En: Lo político y la política, una mirada desde la Antropología. ASOGAP. Guatemala, 2008.

Leyes

Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República.

Congreso de la República. Código Penal. Decreto 17-73

Congreso de la República. Ley de Anuncios en Vías Urbanas, Extraurbanas y Similares. Decreto No. 34-2003

Congreso de la República. Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto 57-2008

Congreso de la República. Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto 1-85

Instituto Federal Electoral IFE. Reforma electoral 2007-2008. Consultado en el sitio www.ife.org.mx/documentos/Reforma_electoral/

Tribunal Supremo Electoral. *Instructivo para la presentación de Información Financiera de las Organizaciones Políticas*. Acuerdo No. 112-2007.

Tribunal Supremo Electoral. *Reglamento de Control y Fiscalización del Financiamiento Público y Privado*. Decreto 019-2007

Tribunal Supremo Electoral. Acta Número PMCFPP 3-2011

Tribunal Supremo Electoral. Acuerdos 1319-2011 y 1320-2011

Tribunal Supremo Electoral. Decreto 41-2011; Ref.AO-324-2011; Ref.AO-365-2011; y Ref.AQ-366-2011

Prensa escrita

Cardona, K; Hernández, M. *Partidos deberán pagar multas ante el TSE*. Publicado en *Prensa Libre* el 1 de Octubre de 2011. Recuperado en http://www.prensalibre.com.gt/noticias/Partidos-deberan-pagar-multas-TSE_0_570542952.html

González, Mariano. *Los números de un triunfo electoral*, publicado en *Plaza Pública*. Recuperado el 30 de noviembre de 2011 en <http://www.plazapublica.com.gt/content/los-numeros-de-un-triunfo-electoral>

Redacción *Prensa Libre*. *TSE publica fallo que ordena cese de propaganda al Partido Patriota*. Publicado en *Prensa Libre* el 19 de Septiembre de 2011. Recuperado en http://www.prensalibre.com.gt/decision_libre_-_actualidad/elecciones-elecciones-tse-amonestacion-propaganda-TSE-guatemala_0_557344372.html

FE DE ERRATAS

Se hace constar que se ha detectado la siguiente errata en el Cuadro No. 8 Consolidado del gasto por empadronado en varios países, página 57 del libro *¿Cuánto costó la campaña electoral? Análisis del gasto y la rendición de cuentas de los partidos políticos en el proceso electoral Guatemala, 2011*:

Errores en la estimación del tipo de cambio utilizado para convertir las monedas de los países incluidos en el cuadro, al dólar estadounidense. Además de inexactitudes en algunas de las fuentes consultadas. No obstante lo anterior, el cuadro que presentamos a continuación, con las enmiendas correspondientes, demuestra al igual que el cuadro original, que en Guatemala se invierte más por elector que en otros países de la región. Se ruega considerar las cifras abajo presentadas cuando se cite la información del tema o se haga referencia a ella.

Cuadro No. 8
Consolidado del gasto por empadronado en varios países
En dólares de los EE.UU.

PAÍS/ELECCIONES	GASTO TOTAL APROXIMADO ¹	LIMITE DE GASTO DE CAMPAÑA	CANTIDAD DE EMPADRONADOS ²	GASTO POR EMPADRONADO (Gasto/empadronados)
Guatemala/2011 Elecciones Generales	US\$74,270,091.00	US\$6,405,112.00	7,341,122	US\$10.11
El Salvador/2009 ³ Elecciones Generales	US\$26,907,850.00	No tiene límite de gasto	4,226,479	US\$6.36
México/2006 Elecciones Presidenciales	US\$315,435,759.20	US\$58,529,060.38	71,731,000	US\$4.39
Chile/2009 Elecciones Presidenciales	US\$19,800,178.68	US\$10,144,176.42 ⁴	8,285,186	US\$2.38
Honduras/2009 Elecciones Presidenciales	US\$6,372,107.00	No tiene límite de gasto	4,611,211	US\$1.38
Argentina/2007 Elecciones Presidenciales	US\$12,709,731.13	US\$12,545,531.13	27,166,480	US\$0.46

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Mirador Electoral Honduras, 2009; FUNDE El Salvador, 2009; Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2010; CIDE, México 2006 y 2010; Poder Ciudadano, Argentina, 2008; Exp. "SJ-61 F27/07" de la Cámara Nacional Electoral de Argentina; las memorias electorales realizadas por los órganos electorales de cada país, y diario El Herald de Honduras.

¹ Los límites de gasto y gastos de campaña fueron obtenidos de la siguiente forma: Honduras, en <http://www.enlaceacademico.org/pizarra-informativa/novedad/honduras-una-campana-electoral-costosa-en-tiempos-de-crisis-politica/>; El Salvador: *La propaganda electoral en El Salvador*, por FUNDE; Chile: *Los límites que impone la Ley de Gasto Electoral*, en <http://www.bcn.cl/de-que-se-habla/limites-ley-gasto-electoral/>; México: *¿Cuestan demasiado las elecciones en México?* en www.cide.edu/cuadernos_debate/IFE_MAMena.pdf, y *¿Cómo se financian los partidos políticos en México?* en http://investigadores.cide.edu/aparicio/FinanPartidosMex_4.pdf, por CIDE; Argentina: *Informe de monitoreo del financiamiento de la campaña presidencial 2007*, por Poder Ciudadano, y la Resolución No.107, Exp. "SJ-61 F27/07", Cámara Nacional Electoral de Argentina. La conversión de las monedas de cada país al dólar estadounidense fue realizada según la tasa de cambio del año y mes de las elecciones referidas.

² Los datos sobre el número de empadronados fueron obtenidos de las memorias electorales referidas en los sitios electrónicos de los órganos electorales de cada país, y del sitio del diario *El Herald de Honduras*, <http://archivo.elheraldo.hn/A1%20Frente/Ediciones/2009/11/20/Noticias/Las-mujeres-comandan-el-padron-electoral-hondureno>

³ A los datos del gasto electoral en El Salvador y Honduras se agregó un 40% como estimado de gastos operativos, pues en los informes citados anteriormente solo se registró el gasto en medios de comunicación.

⁴ El límite de gasto corresponde a la primera vuelta electoral.

La presente edición de *¿Cuánto costó la campaña electoral?* se terminó de imprimir en los talleres de Magna Terra editores en febrero de 2012. El tiro sobre couché 80 gramos consta de 250 ejemplares.



Acción Ciudadana es una organización de la sociedad civil, que desde 1996 se constituyó para fomentar una ciudadanía consciente y comprometida con la construcción de la democracia en Guatemala, así como para promover la transparencia en la gestión pública.

Es Capítulo de Transparency International desde enero de 2006.

Avenida Reforma 12-01, zona 10
Edificio Reforma Montúfar, Nivel 17, Of. 17-01
Ciudad de Guatemala
PBX: (502) 2388-3400
FAX: (502) 2331-7576
E-mail: accionciudadana@accionciudadana.org.gt
Página web: www.accionciudadana.org.gt
Facebook: Accion Ciudadana
Twitter: @ACGuatemala

DANIDA



Esta publicación fue realizada gracias al apoyo del Programa Regional de Apoyo a la Democracia y los Derechos Humanos en Centroamérica –Pro-Democracia–, Misión Dinamarca en Guatemala. Las opiniones expresadas en la misma no reflejan necesariamente la posición de Pro-Democracia.

ISBN: 978-9929-8135-0-2



9 789929 813502