

AÑO 2015

FINANCIAMIENTO DE LA POLÍTICA EN GUATEMALA



CICIG Comisión
Internacional contra
la Impunidad en Guatemala





Financiamiento de la política en Guatemala



Guatemala de la Asunción, 16 de julio de 2015

El financiamiento de la política en Guatemala

ISBN: 978-9929-40-769-5

Diseño e impresión:



3a. avenida 14-62, zona 1
PBX: (502) 2245-8888
www.serviprensa.com

Diagramación: Elizabeth González



Índice

I	Introducción	5
II	El dinero y la política	7
II.1	Financiamiento de la política y los partidos	8
III	El sistema político guatemalteco y su financiamiento	15
III.1	Una aproximación al sistema político guatemalteco	15
III.2	El financiamiento de la política en Guatemala: Aspectos normativos	21
III.3	Los medios de comunicación y la política en Guatemala	34
IV	Un modelo de análisis del financiamiento político en Guatemala	37
IV.1	Las fuentes de financiamiento	37
IV.2	Los receptores y los flujos del financiamiento	43
IV.3	El financiamiento ilícito de la política: Una tipología de casos	44
V	Conclusiones y recomendaciones	61
VI	Referencias bibliográficas	65
VII	Siglas y acrónimos	69

Introducción

La relación entre dinero y política es un tópico problemático que ha sido abordado tanto en el campo de la filosofía y la ciencia política, como en el debate público. En el mundo académico, este asunto ha sido tratado en argumentos sobre lo perjudicial que para el orden social y político es que las mismas personas y grupos que concentran el poder económico concentren también el político, y de ahí que se busquen y se prefieran aquellos diseños institucionales que contribuyan a mantener separadas ambas esferas. Sin embargo, tanto en sociedades con democracias consolidadas como en países en proceso de democratización, la influencia decisiva de los grupos con poder económico se ha mantenido o ha aumentado.

Esta preocupación también se encuentra presente en el debate público, donde se constata que, en muchos casos, la capacidad para influir en las decisiones públicas –en distintas esferas de la administración del Estado– es directamente proporcional a los recursos que las personas y/o grupos de interés puedan movilizar. Esto abarca desde influir en políticas económicas –la definición de contingentes de importación o aranceles, por ejemplo– hasta procesos judiciales. En sociedades como la guatemalteca, con alta desigualdad social y diferencias abismales en cuanto a ingresos y propiedad entre los habitantes, esta situación tiende a agravarse.

En estas condiciones, la propia aspiración igualitarista de la democracia –es decir, que la igualdad en el poder político puede contribuir, eventualmente, a la disminución de las desigualdades económicas y sociales– se ve afectada, y se produce una distorsión

en la institucionalidad democrática. Aunque formalmente todos los ciudadanos pueden elegir y postularse a cargos de elección, la posibilidad de ser electos no depende exclusivamente de las preferencias de la población, sino de la cantidad de recursos que los candidatos y los partidos, que son los únicos que pueden postular candidatos a la Presidencia y al Congreso de la República, puedan disponer en una elección. Con los flujos de financiamiento privado –en la práctica, anónimos, ilimitados y sin control–, la política democrática es utilizada como un instrumento para la acumulación económica, en tanto los financistas de campañas no realizan sus aportes económicos exclusivamente por identidad ideológica o por filantropía, sino por intereses muy concretos.

A esto se agrega que, también en la práctica, los financistas/inversionistas abarcan un amplio espectro de actores e intereses, que incluyen desde las grandes corporaciones globalizadas que buscan influir en la política económica o en la preservación de sus privilegios, hasta pequeños constructores locales que persiguen la asignación de la construcción de obras en un municipio. Buena parte del engranaje del financiamiento privado de los partidos y, en su conjunto, de la política, opera en el margen de la ley y/o en el ámbito de lo ilícito, sea porque se viola lo establecido en la *Ley Electoral y de Partidos Políticos* y sus reglamentos (en cuanto a montos y transparencia); sea porque a través de estos se promueve el tráfico de influencias; o porque las contribuciones provengan de entramados de corrupción alrededor de la obra pública.

Como se indicó, muchos de los mecanismos empleados para financiar la política operan al margen de la ley y, en sí mismos, constituyen delitos. Además, debe tomarse en cuenta que en las últimas tres décadas han irrumpido en la escena política fondos y actores del crimen organizado (sobre todo, estructuras dedicadas a la narcoactividad y al contrabando). Con esto, además de la distorsión de la institucionalidad democrática y la perversión de la política, actores criminales buscan influir en funcionarios públicos de diverso nivel y moldear, de acuerdo con sus intereses, la institucionalidad pública.¹ Se trata, por el tipo de organización, intereses y forma de actuar (que incluye como elemento central el recurso a la violencia) de un fenómeno que debe abordarse a partir de su correcta comprensión.

Como se verá en el informe, las campañas electorales movilizan cantidades de recursos que superan, proporcionalmente, los gastos realizados en otros

países de América Latina. La pregunta que emerge es: ¿de dónde se obtienen los recursos para financiar las campañas electorales?

La respuesta inicial es que la mayoría del dinero que financia la política es ilícito, carácter que puede observarse en dos dimensiones: a) desde la perspectiva administrativa existe un conjunto de normas que obligan a registrar los ingresos y los gastos del partido; sin embargo, estas normas son sistemáticamente violadas por la mayoría de partidos que, en múltiples ocasiones, no ofrecen la información y, en otras, presentan datos incompletos y falsos; b) desde la perspectiva penal, la legislación guatemalteca califica como delitos electorales la recepción de contribuciones anónimas, de fuentes ilícitas y otras. Al no registrar los orígenes del financiamiento y al aceptar recursos de fuentes oscuras, la mayoría de partidos traspasa la frontera de lo legal.

1 Garay y Salcedo-Albarán (2012: 36) utilizan el concepto de «reconfiguración cooptada del Estado» para definir este tipo de situación.



El dinero y la política

Los procesos de democratización ocurridos en América Latina a partir de la década de 1980 coincidieron con un cambio general en la forma de hacer política. Para el objeto de este estudio, interesa destacar cuatro asuntos: a) las campañas electorales se basan cada vez más en los medios de comunicación; b) la adhesión política y partidaria se fundamenta en un intercambio de bienes materiales; c) la concentración de recursos ha aumentado; d) el debate político tendió a vaciarse de contenido.

Mientras que tradicionalmente la constitución de la organización y la fuerza electoral de los proyectos políticos descansó sobre todo en el trabajo de base de carácter voluntario y en la capacidad de los líderes políticos de convencer a los ciudadanos con propuestas y argumentos, con la expansión de los medios masivos de comunicación, sobre todo la radio y la televisión, se impuso su utilización.² Con estos cambios, las campañas electorales se encarecieron, los partidos requirieron de más dinero para darse a conocer a través de la radio y la televisión, y emergieron el «mercadeo político» y los asesores de campaña o consultores políticos. Aunque, como se verá líneas adelante, no está completamente esclarecida la relación entre los gastos de campaña y los resultados electorales, sí se reconoce la existencia de una correlación entre estas dos variables: los datos empíricos muestran que, con contadas excepciones, los candidatos que no tienen presencia en radio y televisión no logran una votación importante.

El segundo asunto está relacionado específicamente con la adhesión política. Mientras que durante buena parte del siglo XX la participación política estuvo asociada con una identidad ideológica, política, programática e incluso familiar con los partidos políticos –que tuvo una continuidad que puede caracterizarse hasta de *transgeneracional*–, con la democratización de fines del siglo XX el vínculo político se fue construyendo sobre todo a través de redes de intercambio y reciprocidad. La pertenencia a estas redes de intermediación política permite a las personas obtener recursos materiales, empleo y contactos. Estas relaciones, calificadas generalmente como *clientelismo*, se han convertido en una suerte de estructura elemental de la política, y permiten a los líderes movilizar segmentos de votantes y, a los electores, obtener algunos beneficios. Ahora bien, el problema es que alimentar estas redes de intercambio requiere cuantiosos recursos que en raras ocasiones provienen de fuentes legítimas de los políticos o de los partidos, pues se obtienen mediante el desvío de fondos públicos; vía comisiones otorgadas por proveedores del Estado a cambio de concesiones; y de otras fuentes interesadas.³

La democratización latinoamericana se desarrolló en un contexto en el que la desigualdad social y la concentración de los ingresos y de la propiedad generaron enormes asimetrías de poder, que introdujeron distorsiones en la política. Y es que, justamente, una de las grandes tensiones de la democracia se da entre la igualdad política y la desigualdad económica. El orden democrático busca, a

2 Para un análisis de los impactos de la televisión en los electores latinoamericanos, puede consultarse Durán y Nieto (2006: 92-98).

3 Un estudio emblemático sobre la manera en que el clientelismo opera en la política es Auyero J. (2001).

través de la igualdad política, limitar la influencia del poder económico; sin embargo, el diseño institucional concreto posibilita que los recursos económicos influyan de manera determinante en el proceso político, afectando los intereses y las preferencias de las mayorías.⁴

Finalmente, el cuarto aspecto a considerar sobre el cambio en la política es su vaciamiento. Como se ha referido, durante buena parte del siglo XX los ciudadanos se adhirieron a proyectos políticos que se diferenciaban unos de otros, eran portadores de un programa y una ideología política, y se esperaba que tras asumir el gobierno implementaran políticas consistentes y coherentes con sus concepciones. En las décadas de los 80 y los 90, de manera simultánea a los procesos de democratización, se implementaron las reformas que posteriormente se sistematizaron en el llamado Consenso de Washington y que llevaron a la reducción del Estado, la privatización de bienes públicos y la desregulación del mercado. Con Estados pequeños y con pocos recursos, y con la idea asumida acríticamente de que el «mercado» por sí mismo organizaría a la sociedad, los grandes proyectos políticos fueron perdiendo sentido, pues finalmente aplicaban las mismas políticas. Así, fueron desapareciendo las lealtades partidarias y la política tendió a personalizarse en torno a líderes locales, regionales o nacionales fuertes que concentraron la adhesión y podían movilizar votantes, siempre y cuando contaran con suficiente dinero.

Las transformaciones en la forma de hacer política han hecho que los recursos financieros se conviertan en un elemento central de esta actividad, lo que por un lado genera distorsiones en el sistema político y, por el otro, ha convertido al financiamiento de la política en objeto de análisis y estudio, tanto desde el mundo académico como desde los actores políticos y sociales.

4 Las tensiones entre democracia y desigualdad son ampliamente discutidas por Strasser (2000) y Binetti y Carrillo (2004).

II.1 Financiamiento de la política y los partidos

Durante la mayor parte de la historia de la humanidad, el ejercicio de gobierno ha estado asociado con el poder. La posibilidad de que un grupo de individuos tomara decisiones sobre los asuntos públicos estuvo relacionada con el control de las armas, las creencias religiosas, el conocimiento y, sobre todo, la riqueza. Hasta la fecha, entidades como los ejércitos o las iglesias continúan ejerciendo poder de hecho e influyendo en el proceso político. Sin embargo, en el mundo contemporáneo, son los grupos que concentran la riqueza los que pueden influir en las decisiones públicas, por encima de la mayoría de ciudadanos.

Como régimen político, la democracia pretende que los gobiernos y las decisiones sean el resultado de las preferencias e intereses de la mayoría de los ciudadanos, independientemente de los recursos que posean. Es por eso que la teoría democrática ha hecho énfasis en el valor y la condición de la igualdad política para la construcción de democracias (Dahl, 2006).

Las asimetrías de poder y recursos pueden producir distorsiones en el proceso político, y «[...] a través del dinero, ciertas minorías pueden tener un peso determinante en las elecciones y en el ejercicio del gobierno, al bloquear la reducción de las asimetrías de poder y al preservar sus privilegios. [...] Quienes tienen el poder a través de la concentración de dinero intentan que las democracias de nuestra región alteren lo menos posible las relaciones de poder preexistentes, manteniendo las apariencias» (Organización de los Estados Americanos, OEA 2011: 44).

En el mismo sentido, Pinto (2002: 70) señala que si los costos de una campaña son prohibitivos, los ciudadanos sin riqueza privada no participarán en la contienda; incluso, pueden considerarse como injustas unas elecciones en las que los candidatos de partidos con el apoyo de personas con más ri-

queza tienen capacidad de invertir más que sus oponentes.

La relación entre el poder económico y la política es compleja, y se considera que un desafío para la institucionalidad democrática es justamente establecer reglas y controles sobre el financiamiento de la política. Esta necesidad se basa en la existencia de cierto consenso entre los politólogos en torno a que el dinero es indispensable para ejercer la política. La Organización de los Estados Americanos (OEA), por ejemplo, señala que «[...] todos saben que para hacer política se precisa dinero: para organizar campañas electorales, para sondear la opinión pública, para atraer a sus partidarios a las urnas, para atraer a los indecisos. Todos saben que a través de la necesidad de dinero de la política, aquellos que lo poseen pueden ejercer una influencia excesiva, con consecuencias considerables para nuestras democracias» (OEA, 2011: 43).

Gutiérrez y Zovatto (2011) coinciden en señalar que la existencia de más partidos políticos y el desarrollo de procesos electorales «más competitivos y especializados [así como] la Formación de cuadros partidistas y los gastos en campaña electoral han incrementado los costos a que los partidos deben hacer frente para lograr competir en la conquista del voto. A ello se suma que la publicidad electoral es ahora predominantemente mediática, y no cara a cara como solía ser hace algún tiempo, acrecentando aun más los gastos electorales» (p. XVI).

En el mismo sentido, un estudio realizado por la Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES, por sus siglas en inglés) subraya que «[...] el dinero es necesario para la política democrática y los partidos políticos deben de [sic] tener acceso a los fondos para poder desempeñar su rol en el proceso político. La regulación no debe frenar la sana competencia» (IFES, 2009: 19). Desde la perspectiva de esta entidad, el tema del financiamiento de la política está íntimamente relacionado con la posibilidad de fortalecer a los partidos políticos,

que son un elemento central de la democracia: «Una democracia fuerte requiere partidos políticos saludables. Por tanto, los partidos políticos requieren recursos para sostener y operar una estructura partidaria básica suficiente para representar a la gente, desarrollar las capacidades de competir en las elecciones y contribuir creativamente al debate de las políticas» (p. 19).

Tras aceptar provisionalmente como irrefutable la necesidad de los partidos de contar con recursos para funcionar y, por lo tanto, contribuir al funcionamiento del sistema democrático, se analizará a continuación, de acuerdo con la experiencia internacional, ¿cuáles son las fuentes del financiamiento de los partidos políticos?; ¿en qué se invierten estos fondos?; y ¿cuáles son las consecuencias del tipo de financiamiento recibido?

Sobre el primer aspecto, la literatura señala que por sus orígenes el financiamiento puede ser público o privado. El público, que como su nombre lo indica proviene de los impuestos, generalmente está regulado por la legislación en lo referente a monto y destino. El privado, que es el que interesa prioritariamente para este estudio, puede provenir de: «a) membrecías [sic] de los afiliados; b) donaciones individuales; c) donaciones de grupos de interés o instituciones económicas (empresas, corporaciones, asociaciones, sindicatos, unión de comerciantes); d) créditos; y e) actividades del partido que generan algún tipo de utilidad» (Carrillo *et al.*, 2011: 43).

Sobre los aportes de los afiliados o las actividades de generación de recursos debe señalarse que, en el primer caso, se basan en la adhesión y el compromiso de los militantes con sus partidos y, en el segundo, en el trabajo voluntario. Ambas fuentes de financiamiento enfrentan el problema referido antes con respecto a que el cambio en la forma de hacer política ha producido que desaparezca la identidad y lealtad partidaria y, menos que dar, los simpatizantes de los partidos esperan recibir algún beneficio de su participación. Esto impacta también

La corrupción se ha convertido en un elemento central del financiamiento de la política, e implica acciones como:

- a) Desvío de servicios (empleados que en lugar de sus funciones específicas se dedican a trabajos partidarios);
- b) Creación de empleos inexistentes;
- c) Compra de votos para elecciones abiertas de candidatos (grupos organizados que se alquilan para votar en más de un partido);
- d) Cohecho anticipado (recepción de dinero por personas o empresas que esperan beneficios o privilegios ilícitos);
- e) Cohecho propiamente dicho (retornos por parte de contratistas en acción);
- f) Defraudación a la administración pública;
- g) Participación en tráfico y servicios ilícitos» (Carrillo *et al.*, 2003: 41).

en las actividades de generación de recursos que, ante la falta de militantes en el sentido estricto de la palabra, se convierte en una fuente de gastos.⁵

Las donaciones individuales y de grupos de interés constituyen parte del núcleo del problema del financiamiento privado. Este tipo de aporte tiene, a su vez, dos clases de motivaciones: la pragmática y la ideológica. La primera responde al interés de ob-

5 Obviamente, existen excepciones: en algunos países, la afiliación a los partidos políticos está reglamentada e implica la realización de aportes periódicos; y, en algunos partidos, continúa existiendo la práctica del trabajo voluntario. En el caso guatemalteco, los aportes a los partidos no provienen de la masa de afiliados, sino de los diputados y otros funcionarios que reciben ingresos como resultado de su participación en el partido.

tener beneficios directos de los recursos públicos: «El dinero pragmático está interesado en dinero» (McMenamin, 2012: 2). Sobre este tipo de aporte, Nieto señala que los «[...] donantes con intereses financieros [son] personalidades con gran potencial económico, lobistas, entidades, grupos, consorcios, asociaciones, multinacionales, sindicatos, países, organismos multilaterales, ONG, fundaciones [que] ven en las elecciones una oportunidad para asegurar futuros negocios y consideran al candidato como una inversión» (Nieto, 2010: 110).

La otra explicación de las motivaciones se dirige a lo ideológico. Los financistas estarían interesados en establecer un gobierno moldeado a partir de sus preferencias. Así, los aportes provenientes del mundo empresarial generalmente tienden a dirigirse a la promoción del libre mercado y, en el caso de los grupos más tradicionales, al conservadurismo político y social (McMenamin, 2012: 2).

Los empresarios pueden aproximarse e influir en la política directamente o a través de intermediarios como las cámaras empresariales, consultores políticos, lobistas, entre otros. La influencia sobre los partidos puede realizarse a través de *lobby* o de contribuciones en efectivo o especie (McMenamin, 2012: 4).

Mientras que en Canadá o Estados Unidos la legislación obliga a los partidos a informar con precisión la fuente de sus ingresos, en América Latina la legislación es más laxa y rara vez llega a conocerse la identidad de los grandes donantes. Sin embargo, «[...] los análisis disponibles sobre países como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y las naciones centroamericanas sugieren la abrumadora importancia de las contribuciones empresariales, recaudadas en un exclusivo círculo social». Esta información tiene un carácter muy general, ya que no se puede precisar con detalle los sectores y nombres específicos que hacen las donaciones, salvo investigaciones particulares (OEA, 2011: 98).

Otra fuente importante del financiamiento partidario es la corrupción. Esta implica asuntos como:

«a) Desvío de servicios (empleados que en lugar de sus funciones específicas se dedican a trabajos partidarios); b) creación de empleos inexistentes; c) compra de votos para elecciones abiertas de candidatos (grupos organizados que se alquilan para votar en más de un partido); d) cohecho anticipado (recepción de dinero por personas o empresas que esperan beneficios o privilegios ilícitos); e) cohecho propiamente dicho (retornos por parte de contratistas en acción); f) defraudación a la administración pública; g) participación en tráfico y servicios ilícitos» (Carrillo *et al.*, 2003: 41).

El financiamiento privado de la política conduce, en muchísimos casos, a la corrupción en diversas manifestaciones. En sistemas que, como se indicó antes, cuentan con mecanismos laxos de control, resulta difícil definir los límites de las contribuciones legales o ilegales; identificar los montos con exactitud; establecer en qué se han gastado efectivamente los fondos; precisar los intereses detrás de estos, así como los compromisos que se adquieren.

El financiamiento «corrupto» de la política hace referencia a lo siguiente: a) contribuciones que contravienen las leyes existentes en materia de financiamiento político; b) uso del dinero que un funcionario recibió de una transacción corrupta para campañas u objetivos partidarios; c) uso no autorizado de recursos públicos para propósitos partidarios; d) aceptación de dinero en retorno por un favor no autorizado, o la promesa de un favor en el caso de elección del funcionario en cuestión; e) contribuciones de fuentes dudosas; f) gasto de dinero con el propósito de comprar votos (Pinto, 2002: 70-74).

En contraste con las fuentes tradicionales de financiamiento privado, en las últimas décadas se ha prestado más atención a aquellas provenientes de estructuras criminales. Estas estructuras han tendido a diversificarse y, en la actualidad, van más allá de la narcoactividad para incluir el tráfico de armas y personas, contrabando, comercio de mercancías falsificadas, precursores químicos, gasolina y recursos naturales. Asimismo, estos grupos han trascendido de sus tradicionales inversiones lícitas –entre

ellas, la tierra– para incluir agroindustria, turismo, servicios, logística y transportes, seguridad, empresas de importaciones y exportaciones, entre otros (Villaceves, S., 2013: 266).

La influencia de las estructuras criminales en la política «[...] se inicia generalmente desde abajo, desde los niveles locales y municipales: alcaldías, concejos municipales, burocracias locales. Desde allí va enraizándose, ascendiendo a los niveles regionales (gubernaciones, consejos departamentales, burocracias regionales, institutos descentralizados), hasta incursionar en los ámbitos nacionales. Este ascenso paulatino tiene la ventaja de generar controles territoriales más sólidos y resistentes, disminuir el riesgo para los operadores de ilícitos y sentar las bases para relaciones instrumentales más fluidas y sostenibles entre estructuras de poder local y redes criminales» (Villaceves, 2013: 273).

En el ámbito local, de acuerdo con Villaceves, «[...] las conexiones entre las redes ilícitas y la política no dependen de ciclos electorales cuando el aspirante a un cargo público acepta dineros calientes para financiar su campaña. Por el contrario, las relaciones entre redes ilícitas y política se tejen por medio de redes vinculares en las que se entrecruzan lazos familiares, de amistad, económicos y, en ocasiones incluso, ideológicos, que generan relaciones más sistémicas y orgánicas que se convierten, a través del tiempo, en relaciones no sólo más interdependientes sino más flexibles y resistentes al cambio. Entre más densas y extensas estas redes vinculares más posibilidad de ejercer un control territorial efectivo que garantice la cooptación de espacios institucionales, económicos y políticos» (2013: 273-274).

Como se indicó con anterioridad, existe cierto consenso entre los estudiosos del tema con respecto a que la posibilidad de que los partidos contribuyan decisivamente a la consolidación de las democracias y a su propia institucionalización requiere de recursos. A partir de dicha consideración se analizará, en los siguientes párrafos, en qué gastan los partidos. En este sentido, por lo general se conside-

ra que los gastos partidarios pueden ser ordinarios y extraordinarios. Los primeros hacen referencia al funcionamiento cotidiano de las organizaciones partidarias e incluyen desde el pago de los locales hasta el sostenimiento de un equipo permanente de colaboradores y funcionarios dedicados a las actividades políticas. Algunos partidos mantienen, además, programas de formación política y presencia en actividades internacionales. Sin embargo, el mayor peso de los gastos de los partidos está dirigido a las campañas electorales.

Con las campañas electorales, los partidos y candidatos buscan «[...] comunicar sus programas e ideas, movilizar a sus simpatizantes e influir y politizar a la población en el sentido de captar sus preferencias políticas. A este último objetivo se aspira sobre todo mediante la propaganda electoral, la cual abarca una gran variedad de formas y técnicas que tienden a influir políticamente en la población» (Lauga y Rodríguez, 2007: 711).

En América Latina han crecido los costos asociados con las campañas electorales complejas (organización y administración del comando de campaña, consultores, mercadeo, publicidad, encuestas y tecnologías de comunicación). Un alto porcentaje del dinero de la campaña se gasta en televisión (Londoño y Zovatto, 2014: 147). En los partidos se considera que las elecciones se pierden o se ganan en la televisión, con lo que se modificó también el modo de hacer campaña: tiene peso la mercadotecnia electoral, los sondeos, los asesores de imagen y los especialistas en producción (Zovatto, 2007: 751).

Pese a la importancia de la televisión y la radio, la llamada *campaña de tierra*, que busca el contacto directo entre electores y candidatos, sigue siendo importante en varios países de la región. Este tipo de actividad incluye el montaje de eventos públicos, movilización y alimentación de participantes y organizadores y, en muchos casos, la repartición de obsequios.

Aunque la mayoría de países de la región prohíbe y castiga la compra del voto, este fenómeno sigue

vigente en América Latina. La oferta de dinero o bienes a cambio del voto el día de la elección difiere ligeramente, pero no puede ser completamente separada de la relación más estructural del patronazgo, en el que un líder político provee una serie de favores a cambio de lealtad política (Londoño y Zovatto, 2014: 147).

Las consecuencias del financiamiento privado de la política son múltiples y resulta problemático establecerlas plenamente. En principio, porque las formas en que el dinero entra en la política generalmente son oscuras y, salvo investigaciones específicas sobre hechos de corrupción, no existe forma de establecer con cierto grado de precisión cuánto dinero y de qué forma ingresa al circuito de la política. Las donaciones no incluyen solo el flujo de dinero en efectivo, sino también aportes en especie para la campaña electoral, «regalos», tiempo de publicidad, y diversos tipos de beneficio o favores.

Hipotéticamente, puede pensarse que, de las actividades de los grupos de presión que incluyen «[...] influir y movilizar al electorado, el financiamiento de campañas electorales, el lobby de legisladores y del Poder Ejecutivo y el uso del sistema judicial [pueden derivarse los siguientes beneficios que favorecen a los donantes:] 1) los donativos políticos afectan las plataformas ofrecidas por los partidos en las elecciones; 2) los donativos de campaña afectan los resultados de las elecciones; 3) los donativos políticos o el lobby afectan las decisiones legislativas, y 4) los donativos políticos, el lobby o los sobornos descarados inciden sobre las decisiones ejecutivas o regulatorias» (OEA, 2011: 73-74).

Aunque el sentido común tiende a confirmar las conclusiones referidas sobre el impacto del dinero en la política, los estudios específicos muestran que establecer claramente una relación causal entre los donativos de campaña y los resultados electorales no es sencillo. Como se indicó antes, existe una correlación pero no se han identificado claramente los mecanismos que producen dichos resultados. De acuerdo con el informe de la OEA que se ha venido citando, se ha demostrado que quienes gastan

más tienden a ganar más votos, pero no está claro si logran mejores resultados electorales porque han gastado más (2011: 77-79).

A esto se suma que, en general, el financiamiento privado de la política «[...] tiene efectos corrosivos sobre la democracia: a) Perpetúa la desigualdad económica y social en tanto se bloquean las políticas distributivas; b) Conduce a menudo a una ineficiente asignación de recursos productivos, favoreciendo a empresas que aportan a la política o realizan lobby y no necesariamente a las más productivas o eficientes; c) Desalienta la participación y el interés político de los sectores más pobres de la sociedad; d) Se reduce la gama de posibilidades para los ciudadanos en las elecciones; e) Aumentan los costos totales de la competencia política; f) Socaba la confianza en las reglas del juego político, no sólo entre el público en general sino también entre los actores políticos; g) Conduce a la invasión del Estado, por parte de intereses privados» (OEA, 2011: 86).

El financiamiento privado de la política, sobre todo si es poco regulado y opaco, genera riesgos para el proceso político y la democracia en su conjunto. Casas y Zovatto (2011) identifican cinco modalidades de riesgo:

1. Utilización de financiamiento espurio o ilegal, principalmente proveniente del crimen organizado, que busca penetrar las instituciones políticas para comprar impunidad mediante el financiamiento de campañas (p. 21).
2. Compra de influencia y conflictos de interés. Existe el riesgo de que las aportaciones privadas, incluso aquellas apegadas a la ley, contribuyan a la «privatización de la toma de decisiones», privilegiando los intereses privados antes que los públicos. En América Latina, la negociación de tarifas especiales por parte de los medios de comunicación genera frecuentes conflictos de interés (p. 22).
3. Las inequidades electorales graves. Las diferencias en los recursos que los partidos movilizan en las campañas electorales crean inequidad en la competencia política y pueden producir significativas barreras de entrada al proceso electoral para ciertos grupos. Asimismo, el uso de recursos públicos por parte de partidos aumenta las diferencias de esta naturaleza (p. 23).
4. La desarticulación de los partidos y del sistema de partidos. El diseño de las reglas de financiamiento partidario puede incidir en la institucionalización del partido y en su consolidación como una agrupación con vida permanente (pp. 25-26).
5. Pérdida de credibilidad de la regulación del financiamiento político. La normativa débil, sumada a los escándalos de corrupción, resta credibilidad no solo a la regulación, sino también al sistema de financiamiento político en su conjunto (p. 27).



El sistema político guatemalteco y su financiamiento

El financiamiento de la política en Guatemala se ha desarrollado en interacción con el sistema político, de manera que ambos, financiamiento y sistema, se han moldeado mutuamente: este último responde, en buena medida, a los flujos de financiamiento privado y mayoritariamente ilícito. Y desde la política se ha construido un entramado de instituciones, empresas constructoras, oenegés, fundaciones y otro tipo de entidades que canalizan recursos hacia las campañas electorales y los políticos.

Tomando esto en consideración, en esta sección se busca explicar la relación entre el sistema político y su financiamiento. La exposición inicia con un análisis acerca de las características del sistema político;⁶ posteriormente, se analiza el financiamiento político, considerando los estudios sobre el tema y lo establecido por la ley. De manera particular y debida su importancia, se indaga en el papel de los medios de comunicación.

III.1 Una aproximación al sistema político guatemalteco

Una definición instrumental de sistema político lo concibe como «[...] un conjunto de interrelaciones políticas objetivas (entre instituciones, Estado, partidos, grupos de presión, grupos de interés, clases so-

ciales, organizaciones internacionales y nacionales, económicas, científicas, medioambientales y culturales) y subjetivas (normas, conciencias, tradiciones, culturas políticas, formación de políticas, toma de decisiones) tendentes a una organización sistémica de la producción y reproducción del poder societario y al ejercicio de su distribución sobre la base del equilibrio» (Fung y Cabrera, citados por Sáenz de Tejada, 2007: 81). El estudio del sistema político permite entender las formas en las que en una sociedad se disputa, distribuye y ejerce el poder. Para analizarlo, debe tomarse en cuenta a los sujetos que compiten por el poder, las instituciones formales e informales que rigen la contienda política, y los resultados del proceso político. En sociedades democráticas, los partidos y la institucionalidad electoral son claves para la comprensión del sistema político, ya que a través de los primeros tanto el sistema social como el económico introducen demandas que se traducen en decisiones públicas que determinan la acción del Estado. Para entender cómo opera la política en un país determinado, debe considerarse su historia y cultura política, variables que moldean al conjunto del sistema.

Los partidos no son los únicos actores dentro del sistema político: los grupos de poder económico, las organizaciones sociales, las iglesias y las propias entidades del Estado participan en la disputa y el ejercicio del poder. Estas entidades influyen en el proceso político y en los partidos a través de distintos mecanismos; una de las formas más importantes de incidir es mediante el financiamiento de los partidos y de los políticos. Los recursos económicos desempeñan un papel importante en esta contienda, y la manera como estos se introducen y actúan

6 Existe una importante cantidad de estudios sobre el sistema político guatemalteco, entre otros, los siguientes: Montepeque y Sapón (2008); Solórzano *et al.* (2008); Ortiz y Ochaeta (2008); Mack (2006); Mack y Loaiza (2006); Fortín (2008); Erazo y López (2006); Mack y Erazo (2006); Ortiz (2006); Ortiz *et al.* (2008); Erazo y González (2008); Mack *et al.* (2006); ASIES (2012); ASIES (2013); Olascoaga (2003).

dentro del sistema permite una mejor comprensión acerca de él. En ese sentido, existe una interrelación entre el sistema político y su financiamiento.

Desde 1984, el sistema político guatemalteco ha venido adquiriendo una serie de características que lo hacen diferenciarse del resto de países de la región. Estas peculiaridades incluyen la fluidez del sistema de partidos; la volatilidad electoral; la concentración de la oferta electoral en el centro y la derecha del espectro político; el peso de los poderes fácticos; y la continuidad del *statu quo* económico y social.

La fluidez del sistema de partidos hace referencia a los cambios en los partidos que postulan candidatos de una elección a otra. En palabras de Edelberto Torres-Rivas, Guatemala es un cementerio de partidos políticos (2007: 106). En treinta años de elecciones se han formado más de cincuenta partidos, de ellos, más de treinta y cinco han desaparecido y cada partido ha participado en un promedio de 1.6 eventos electorales, de manera que son muy pocos los que han logrado participar en más de dos (Novales, 2014: 1).

Las razones de la fluidez están asociadas con múltiples factores que incluyen una interacción entre el diseño institucional, la cultura política y la acción de los grupos de poder económico. En cuanto al diseño institucional, la intención de quienes tuvieron a su cargo la elaboración de la *Ley Electoral y de Partidos Políticos* fue quitar al Ejecutivo la discrecionalidad en la inscripción de partidos y reducir los requisitos en cuanto a afiliados y organización territorial necesarios para la aprobación de determinada organización partidaria. Con esto se buscaba terminar con la exclusión política y facilitar la organización y participación de los ciudadanos. Los objetivos planteados en el diseño institucional se cumplieron, ya que las barreras para la inscripción de partidos son mínimas.

Con relación a la cultura política, debe tomarse en consideración que la guatemalteca es una sociedad profundamente fraccionada y escindida por múltiples clivajes que incluyen el étnico, las diferencias entre lo urbano y lo rural, las tensiones entre el área metropolitana y el resto del país, así como la persis-

tencia de un etos racista y excluyente en las élites. Por un lado, esta fragmentación dificulta las coaliciones o acuerdos entre los distintos grupos y, por el otro, incentiva la división. Esta variable, combinada con el diseño institucional que facilita la creación de partidos, ha dado como resultado la proliferación de estas entidades y la fragmentación del sistema de partidos.

La tercera variable explicativa de la fluidez del sistema de partidos ha sido la conducta de las élites empresariales. A diferencia de otros países –como El Salvador, en donde los empresarios optaron y se involucraron de lleno en un proyecto político, en este caso la Alianza Republicana Nacionalista, ARENA–, en Guatemala estas élites no tuvieron necesidad ni interés de crear un partido propio, sino han tendido a utilizar/instrumentalizar a partidos *ad hoc* temporales para impulsar sus políticas.⁷ Esto se ha llevado a cabo principalmente a través del financiamiento de campañas electorales, lo que permite que el apoyo pueda ser trasladado de un partido a otro y que los líderes políticos busquen acuerdos con sus financistas antes que crear partidos sólidos y arraigados en la población.

Así, uno de los productos más perversos de este proceso ha sido el surgimiento de partidos franquicia:⁸ un grupo de ciudadanos alrededor de

7 Un análisis de las diferencias entre la conducta política de las élites empresariales guatemaltecas y las salvadoreñas se encuentra en Valdez (2009); Segovia (2004); y Rosenthal *et al.* (2005).

8 Para el caso guatemalteco, el concepto de «partido franquicia» ha sido formulado por Lemus (2013). Este tipo de partidos «[...] combinan un enfoque en lo electoral, con un alto nivel de centralización en la toma de decisiones, sobre todo con respecto a las candidaturas. Se pueden denominar partidos franquicia porque los comités ejecutivos nacionales (CEN) ceden temporalmente la marca del partido a algún candidato municipal durante la época electoral. A cambio, los candidatos se encargan de crear organizaciones, lo cual beneficia a los CEN pues les permite 1) cumplir los requisitos de organización establecidos por la ley, y 2) promocionar la imagen de los candidatos presidenciales y candidatos a diputaciones en los municipios. Al finalizar el período electoral en muchos casos ambas partes finalizan su relación e inician el proceso de nuevo» (p. 26).

un dirigente cumple los requisitos mínimos para inscribir un partido y, en cada elección, lo pone a disposición de personas interesadas en postularse y, en caso de que no cuente con una oferta satisfactoria, lo reserva para la siguiente elección.

Casos extremos de esto pueden observarse con los partidos Ciudadanos Activos en Formación Electoral (CAFÉ), Partido Libertador Progresista (PLP) y Movimiento Reformador (MR), entre otros.

Tabla 1
Partidos políticos por elección (1985-2011)

	1985	1990	1995	1999	2003	2007	2011
Total de partidos inscritos	13	18	29	16	22	21	28
Total de partidos participantes	13	18	26	15	17	16	18
Participación en forma individual	5	10	16	9	10	14	11
Participación en coaliciones electorales	7	4	7	4	3	0	7
Participación solo en elecciones legislativas y/o municipales	1	4	3	2	4	2	3

Fuente: ASIES (2011: 26).

Otra de las características del sistema de partidos políticos es la volatilidad electoral. Entre 1954 y 1982, el sistema se estructuró en torno a tres fuerzas permitidas bajo un régimen político poco democrático:⁹ el anticomunismo, aglutinado en torno al Movimiento Democrático Nacionalista (MDN), primero, y luego en torno al Movimiento de Liberación Nacional (MLN); el partido que dio cabida a quienes buscaban mantener el legado de la Revolución de Octubre de 1944, el Partido Revolucionario (PR); y los socialcristianos del partido Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG). Al inicio de la democratización, estos partidos mantuvieron cierta continuidad y, junto con la Unión del Centro Nacional (UCN), configuraron el sistema político entre 1984 y 1994. Sin embargo, con la solución constitucional al autogolpe realizado por el presidente Jorge Serrano Elías, en mayo de 1993, las élites empresariales desencadenaron una campaña mediática por la «depuración» del Congreso de la República y en

contra de los llamados «partidos tradicionales». El resultado fue la cancelación de estos partidos en los años siguientes, y con ello la desaparición de las grandes tradiciones políticas en Guatemala.

La ausencia a partir de entonces de partidos ideológicos y programáticos (con algunas excepciones) y la cambiante oferta electoral alimentada por la agenda mediática han provocado modificaciones en las preferencias de los electores que se manifiestan de una elección a otra y que producen cambios significativos cada dos ciclos electorales. Así, como se señaló antes, durante la segunda mitad de la década de 1980 el sistema se estructuró en torno a los partidos históricos. En 1991, irrumpieron en la escena el Partido de Avanzada Nacional (PAN) y el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), que predominaron en las elecciones de diputados de 1994, y generales de 1995 y 1999. En la siguiente década, el sistema se estructuró en torno a dos fuerzas políticas en ese entonces de reciente creación. Por un lado, una coalición *ad hoc* organizada por un sector de las élites empresariales para enfrentar la posible reelección del FRG, que incluyó a dos partidos franquicia (Partido Solidaridad Nacional, PSN, y Movimiento Reformador, MR) y un partido personalista

9 El régimen político establecido en Guatemala entre 1963 y 1982 se basó en la preeminencia del Ejército en las decisiones políticas; la violación de derechos humanos; y la realización periódica de elecciones, en algunas de las cuales se realizaron fraudes electorales. Un análisis detallado de este régimen político se encuentra en Gálvez Borrel (2008).

(el Partido Patriota, PP), con los cuales se constituyó la llamada Gran Alianza Nacional (GANAN) y, por el otro, la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE). La coalición GANAN se desintegró en el primer año de gobierno del presidente Óscar Berger (2004-2008): el MR pasó a un estado de hibernación, el PSN se convirtió en el Partido GANAN, y el PP pasó a ser oposición. En las elecciones de 2003 y 2007 las preferencias de los electores se agruparon en torno a estas dos fuerzas: PP/coalición GANAN y UNE. En 2011, la prohibición de la Corte de Constitucionalidad (CC) de la participación de la candidata presidencial de la UNE facilitó la inserción de un nuevo actor político, también un partido recién creado y personalista, Libertad Democrática Renovada (LIDER).

Estos movimientos en la preferencia de los electores desconciertan a los politólogos y analistas; sin embargo, obedecen a un tipo de racionalidad que no es objeto de este estudio, pero que Edelberto Torres-Rivas (2008) ha definido como una lógica del va y viene, y Sáenz de Tejada (2014) explica como la estructuración del conflicto político no en el continuo izquierda y derecha, sino en la existencia de un campo antioligárquico y otro conservador, en torno a los cuales se posicionan los partidos políticos y los electores.

En estos movimientos imperan la racionalidad del voto de castigo, pues hasta la fecha ningún partido ha podido ser reelecto; la fluidez de la oferta partidaria y, hasta cierto punto, la intención ciudadana de «cambiar» gobernantes buscando mejorar su situación.

Otra de las características del sistema de partidos es que la oferta se concentra en el centro y la derecha del espectro político. Esto es resultado de la proscripción y persecución de los partidos y líderes de la izquierda política entre 1954 y 1995, así como del propio conservadurismo de la sociedad guatemalteca. Hasta hace muy poco, las encuestas de cultura política señalaban que, ante la pregunta acerca de su posicionamiento ideológico, la mayoría de guatemaltecos no respondía, no sabía, o se ubicaba en

el centro.¹⁰ Del total de partidos que se ha inscrito desde el inicio de la democratización, unos pocos se definen como de centro izquierda y muy pocos como de izquierda. Este aglutinamiento en el centro y la derecha también ha contribuido a moldear las preferencias de los electores que optan por aquellos partidos de centro y de derecha que tienen posibilidades de ganar elecciones (ASIES, 2002: 91; Ortiz *et al.*, 2007: 150).

Como se ha indicado, las élites empresariales guatemaltecas no han podido articular un proyecto o partido político propio, ya que a través de distintos medios han logrado mantener un predominio que les permite, hasta cierto punto, bloquear aquellas decisiones políticas que pueden afectarles e impulsar las que les benefician. En la influencia sobre el Congreso y el Ejecutivo es determinante el papel que desempeña el financiamiento de la política y las campañas electorales; como parte de los acuerdos que posibilitan las donaciones de campaña, algunos grupos empresariales han logrado colocar como diputados a operadores directos de sus intereses.

La combinación de las características descritas podría dar como resultado un sistema político altamente inestable y conflictivo. Por el contrario, el resultado ha sido la estabilidad en el tiempo del sistema que, aunque presenta síntomas de crisis, estas nunca conducen a la ruptura, pues tras cada nuevo ciclo electoral se da un reacomodo de actores y una nueva distribución de las posiciones de poder que posibilitan, justamente, la persistencia del sistema. En conjunto, esto ha dado como resultado la continuidad del *statu quo* económico y social. En Guatemala no se han configurado proyectos polí-

10 De acuerdo con Dosek (2011), en una serie de encuestas sobre la auto ubicación ideológica, el 25% de los ciudadanos guatemaltecos tomó la opción no sabe/no responde, lo cual configura una de las proporciones más altas de América Latina. En cuanto a los ciudadanos y las élites políticas (parlamentarios) que aceptaron ubicarse ideológicamente, la mayoría lo hace entre el centro y el centro derecha del espectro político.

ticos que perduren en el tiempo, ni de derecha ni de izquierda.

Los partidos que se han constituido en este período han sido, con pocas excepciones, concebidos como instrumentos para inscribir candidaturas. Es por esto que su organización legal se encuentra limitada, en general, a los requisitos mínimos establecidos por la ley electoral, buscando así mantener el control de la agrupación en las manos de los dirigentes partidarios (Solórzano *et al.*, 2008: 17-18; ASIES, 2012 y 2013) y su institucionalidad –medida en variables como estabilidad, fortaleza organizativa, democratización interna, entre otras– es limitada (Mack, 2006: 18-19).

La otra clave de la estabilidad del sistema es el hecho de que, a pesar de su fragmentación y fluidez, y pese a la volatilidad electoral, existe cierta continuidad de diputados y alcaldes que han sido reelectos a pesar de que han cambiado varias veces de partido (Mack, 2006a).

Esta última es una característica adicional del sistema político guatemalteco y que impacta directamente en su financiamiento. Si el sistema es fragmentado y fluido, la esperanza de vida de las entidades que pertenecen a él es limitada y no existe sanción formal ni informal que obedezca al cambio de organización partidaria; así, la política se organiza en torno a personas, no a proyectos políticos. Esta dinámica se reproduce en el ámbito local con alcaldes y candidatos a la alcaldía; en el ámbito distrital, con diputados y, en el nivel nacional, con los candidatos a la Presidencia.

III.1.i Las redes político-económicas ilícitas (RPEI)

Las redes políticas que se construyen en torno a algunos alcaldes y diputados distritales son el elemento constitutivo y, en buena medida, explicativo del sistema político guatemalteco: permiten articular la política local con la nacional, son la pieza central para el financiamiento ilícito de la política y,

a la larga, han posibilitado la continuidad del sistema. Estas estructuras, lideradas por lo que la prensa ha denominado como «señores feudales» o «caciques», configuran redes político-económicas ilícitas (RPEI) de carácter regional. Estas redes constituyen una confluencia de individuos y/o agrupamientos de individuos que se autoorganizan y cooperan, comunican e informan, y que poseen intereses comunes y/o finalidades compartidas para la realización de actividades y tareas de carácter político, económico y/o mixtas principalmente ilícitas, aunque colateralmente lícitas. Estas redes llevan a cabo prácticas políticas y transacciones económicas ilícitas.

Estas estructuras son microsistemas sociales conformados por individuos y agrupamientos de individuos en un contexto sociohistórico e institucional determinado que –como condición inicial del contorno– al menos tolera de forma consciente un modo específico de distribución de cuota de poder (político y económico) e influencia (política y económica), al mismo tiempo que compite por el sostenimiento de ventajas comparativas y/o competitivas frente al Estado y el mercado realmente existentes en un territorio y población delimitados.

Dependiendo de la situación y la coyuntura puede desarrollar multiplicidad de objetivos, pero sus misiones y funciones parecen converger en torno a la obtención y usufructo para su propio provecho de: a) poder indebido –sobre el aparato del Estado y en algunos sectores del mercado–; b) influencia indebida sobre variados procesos sociales (ambientales, políticos, económicos, culturales); y c) bienestar indebido, producto de la disponibilidad de recursos monetarios y no monetarios, tangibles e intangibles, acumulados como resultado de sus actividades lícitas e ilícitas.

Estas redes, que son dinámicas y fluidas, fueron surgiendo con el proceso de democratización, que también impulsó una serie de cambios en la organización de la administración del Estado y en la distribución del presupuesto. Además de ratificar la autonomía municipal, la *Constitución Política de la República*, que data de 1985, estableció una

asignación del 8% del presupuesto a las municipalidades, porcentaje que posteriormente fue aumentado al 10. A esto se sumaron los procesos de descentralización, el establecimiento de consejos de desarrollo comunitarios, municipales y departamentales que también influían en los destinos de la obra pública; y la creación de distintos fondos sociales que igualmente orientaban la inversión pública en los departamentos y municipios (Torres-Rivas y Cuesta, 2007: 34-51).

La figura del diputado distrital se transformó con estos cambios. De ser un representante genérico de los intereses del departamento, pasó en muchos casos a convertirse en un intermediario entre el Ejecutivo, los gobiernos municipales y las estructuras estatales departamentales. A través de esta intermediación pudo movilizar recursos para obra pública; influir en el nombramiento de los funcionarios públicos del departamento –particularmente maestros y salubristas, que tienen presencia en todo el país–; resolver las demandas de los alcaldes de su distrito frente al gobierno central; y, en general, atender algunos de los problemas de sus departamentos. Esta intermediación, legítima, fue en parte respuesta al centralismo del Estado guatemalteco, que ha tendido a beneficiar a la zona metropolitana en detrimento del resto del país.

Sin embargo, esta forma de intermediación se convirtió en un foco de corrupción. La gestión de recursos para obra pública ha dado lugar al cobro de comisiones a los constructores y, en muchos casos, a la creación de empresas de construcción por parte de diputados o de su círculo familiar –pese a la expresa prohibición legal–. También, el nombramiento de funcionarios departamentales y locales ha estado mediado por el nepotismo, el compadrazgo y el cobro de parte del salario, y la intermediación para los alcaldes ha permitido la constitución de redes departamentales.

Las RPEI han constituido estructuras complejas en torno a algunos diputados distritales y que incluyen a alcaldes, empresas constructoras, oenegés y operadores/intermediarios locales que permiten

que el diputado pueda mantener una base política y financiera en torno a su persona. A partir de ese mecanismo, este diputado puede pasar, según su conveniencia, de un partido a otro, utilizando los recursos públicos para financiar la estructura y enriquecerse.

Estas estructuras establecen vínculos horizontales con grupos similares, creando una suerte de coaliciones que se expresan en el Congreso de la República y, en períodos electorales, alrededor de candidatos(as) presidenciales. Mientras más grande sea la coalición, mayor posibilidad tiene de incidir en las decisiones nacionales y transferir recursos hacia sus estructuras. La autonomía relativa de estas estructuras hace que sus miembros puedan trasladarse de un partido a otro, buscando siempre las posiciones que les permitan mayor influencia política y mayor cantidad de recursos.

De manera vertical, estos grupos están integrados por alcaldes o posibles candidatos a alcaldes. En el primer caso, la vinculación a una de estas redes permite a los alcaldes municipales tener acceso a recursos públicos adicionales a los establecidos constitucionalmente, así, pueden construir escuelas, centros de salud, instalaciones deportivas, proyectos de agua potable y todo tipo de infraestructura que posibilita atender las demandas de los vecinos y recibir comisiones de las constructoras. En el nivel comunitario, estas redes cuentan con una especie de bróker o intermediario local que atiende a segmentos del electorado: aldeas, caseríos, colonias (en el caso de ciudades), vinculándolos a este tipo de estructuras para así canalizar beneficios. Además de la obra pública, este tipo de redes ha administrado la «Bolsa Solidaria» y la «Bolsa Segura»; la distribución de fertilizantes; y programas de vivienda popular, entre otros.

Este entramado da como resultado, desde la perspectiva de los ciudadanos, una vinculación perversa con el sistema político. A cambio de su participación como parte de estas redes y su compromiso con el voto reciben beneficios, sin embargo, estos no son concebidos como derechos, sino como

parte de un intercambio asimétrico. Los líderes de estas estructuras se benefician tanto por la vía del enriquecimiento ilícito a través de la obra pública, como por la conservación y ampliación de una base electoral y la negociación de otras prebendas con diversas estructuras similares.

Con relación al financiamiento, los rasgos del sistema político facilitan los flujos de recursos ilícitos y dificultan su efectiva fiscalización. La debilidad del conjunto de partidos ha promovido que la política gire en torno a personas/candidatos en los niveles nacional, distrital y municipal. Estas figuras son las que en la práctica realizan la recaudación, informando o no a las estructuras nacionales de los partidos, que tampoco cuentan con los recursos, acerca del interés o la fuerza para regular efectivamente la entrada de recursos ilícitos. Además de la recaudación por la vía de donaciones, en torno a muchos de los líderes políticos distritales y municipales se han construido auténticas estructuras de corrupción que a través del control de la obra pública posibilitan el enriquecimiento ilícito de los políticos, el funcionamiento de las estructuras territoriales de intermediación, y el financiamiento de las campañas electorales.

III.2 El financiamiento de la política en Guatemala: Aspectos normativos

De acuerdo con Casas y Zovatto (2004), la institucionalidad del financiamiento político se estructura en un sistema de financiamiento político (SFP) entendido como un sistema normativo «[...] dentro del cual los partidos y los candidatos pueden legalmente obtener y gastar recursos económicos para sus actividades y dentro del cual las personas físicas y jurídicas –tanto públicas como privadas– financian sus actividades» (Casas y Zovatto, 2004: 189). Este sistema incluye cuatro grupos de regulaciones: a) fuentes de financiamiento; b) regulaciones sobre los gastos electorales; c) reglas de transparencia financiera; d) régimen sancionatorio (Casas y Zovatto,

2004). Sobre esta base se revisará el ordenamiento institucional del financiamiento de la política en Guatemala.

Las fuentes de financiamiento

Al igual que en la mayoría de los países de América Latina, las fuentes de financiamiento son mixtas: públicas¹¹ y privadas.¹² El primero de ellos puede, a su vez, ser directo o indirecto. El directo es calculado en razón del equivalente de dos dólares estadounidenses por voto válido obtenido en las elecciones presidenciales o de diputados por listado nacional. Según el artículo 21 de la *Ley Electoral y de Partidos Políticos*, tienen derecho a recibir este financiamiento los partidos que hayan obtenido al menos el 5% de los votos o una diputación ante el Congreso.

En cuanto al financiamiento público indirecto, el artículo 20 de la *Ley Electoral y de Partidos Políticos* establece el derecho de las organizaciones partidarias a disponer de franquicias postales y telegráficas durante el período electoral; el uso gratuito de salones y otras instalaciones municipales hasta por una reunión cada tres meses; y la utilización de postes y otros bienes de uso común situados en la vía pública para la colocación de propaganda electoral.

El artículo 223 de la referida pieza legal prohíbe el empleo de recursos y bienes del Estado para propaganda electoral, así como la participación de

11 De acuerdo con el *Reglamento de Control y Fiscalización del Financiamiento Público y Privado* (en adelante, *Reglamento*), el financiamiento público es la contribución que el Estado otorga a los partidos políticos en la cantidad y forma de pago establecidos en el párrafo segundo del artículo 21 de la *Ley Electoral y de Partidos Políticos*.

12 El *Reglamento* señala que el financiamiento privado «[...] comprende todas las aportaciones dinerarias y no dinerarias que provengan de personas individuales o jurídicas hechas a las organizaciones políticas, ya sean bajo los conceptos de donación, comodato, cesión de derechos o cualquier otro acto o contrato a título gratuito así como los productos financieros que estos generen, destinados al financiamiento de actividades permanentes y de campaña electoral» (artículo 2).

funcionarios y empleados públicos en actividades electorales durante la jornada de trabajo.

Con relación al financiamiento privado, el *Reglamento* establece que todo ingreso proveniente de aportaciones y recaudaciones dinerarias, así como aquellas aportaciones no dinerarias que reciban las organizaciones políticas individuales o jurídicas, deberá acreditarse en recibos impresos. Estos recibos deben estar autorizados por la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).

Asimismo, se establece que ninguna persona puede hacer aportaciones que sobrepasen el 10% del límite de gastos de campaña establecido por la *Ley Electoral y de Partidos Políticos*. En caso de que una persona individual o jurídica aporte diez mil dólares o más, debe presentar declaración jurada en acta notarial con respecto a la procedencia de los recursos (artículo 15 del *Reglamento*).

Están prohibidas las donaciones anónimas y se permite recibir donaciones o contribuciones de personas naturales o jurídicas extranjeras, siempre que los recursos se destinen a la formación de afiliados y simpatizantes.

Regulaciones sobre gastos

La *Ley Electoral y de Partidos Políticos* establece dos tipos de gastos: los permanentes (ordinarios y extraordinarios de los partidos) y los que son de campaña electoral, regulados por un reglamento específico.

La ley no especifica el destino del financiamiento público ni privado. El artículo 21 señala que «Los comités ejecutivos nacionales tienen la obligación de descentralizar los fondos públicos que reciben, trasladando a los comités ejecutivos departamentales y municipales el porcentaje que dicho comité acuerde».

En cuanto a los límites de los gastos de campaña electoral, el artículo 21 de la ley establece que el máximo será el equivalente a un dólar estadouni-

dense por ciudadano empadronado al 31 de diciembre del año anterior a las elecciones.

Reglas de transparencia financiera

De acuerdo con el mencionado *Reglamento*, los partidos deben cumplir una serie de requisitos para informar sobre su financiamiento. Entre ellos, llevar registros contables de todas las transacciones financieras relacionadas con el origen, manejo y aplicación de recursos. Los registros deben contar con la documentación correspondiente. Asimismo, las organizaciones están obligadas a nombrar un contador general.

Las organizaciones políticas deben presentar los siguientes informes en los términos y formatos establecidos por el Tribunal Supremo Electoral (TSE): a) informe financiero anual sobre el origen, manejo y aplicación de su financiamiento público y privado; b) informe financiero de campaña electoral que deberá incluir un reporte específico sobre el origen, manejo y aplicación del financiamiento público y privado ejecutado por las organizaciones políticas en su campaña electoral; c) en año electoral, presentar treinta días antes de la convocatoria el presupuesto de la campaña electoral (artículo 7 del *Reglamento*).

De acuerdo con el artículo 25 del *Reglamento*, el TSE debe publicar, a través de los medios que estime conveniente, los nombres y montos recibidos por las organizaciones políticas para sus campañas electorales.

Régimen sancionatorio

Hasta antes de las reformas al *Código Penal*, que datan de 2010, se consideraba que el régimen sancionatorio del financiamiento político era débil. Con las reformas se estableció una serie de delitos electorales que tienen relación con el financiamiento de la política. Así, el artículo 407 de esta ley estipula el delito de coacción del elector, de la siguiente manera: «[...] el que pague o entregue dinero o bienes muebles a un ciudadano para que se abstenga o consigne su voto a favor de determinado candidato

u organización política, treinta y seis horas antes y durante la elección, será sancionado con prisión de dos a ocho años». También señala lo siguiente:

De la fiscalización electoral de fondos.

El representante legal o miembro de los órganos de la organización política, que impida al Tribunal Supremo Electoral realizar su función de control y fiscalización de fondos públicos y privados con respecto al financiamiento a las organizaciones políticas para actividades permanentes y de campañas electorales, será sancionado con prisión de uno a cinco años.

Sobre el financiamiento electoral, se incluyó en este mismo artículo 407, inciso «m» lo siguiente:

La persona individual o jurídica que aporte a una organización política más del diez por ciento (10%) del límite máximo de gastos de campaña, será sancionado [sic] con prisión de uno a cinco años. La misma pena se impondrá al representante legal o cualquier miembro de las organizaciones políticas que:

- a) Reciba ayuda o aportes que sobrepasen el diez por ciento (10%) del límite máximo de gastos de campaña.
- b) Reciba ayuda o aporte de otros estados y de personas individuales o jurídicas extranjeras. Se exceptúan en este caso las ayudas que provengan de entidades académicas o fundaciones y que se otorguen para fines de formación.
- c) No canalice a través de la respectiva organización política, las contribuciones que se realicen a favor de candidato a elección popular.

Además, en el artículo 407, literal «n», se sanciona el financiamiento electoral ilícito, de la siguiente manera:

La persona individual o jurídica que aporte, reciba o autorice recibir recursos destinados al financiamiento de organizaciones políticas o sus candidatos, con motivo de actividades permanentes, de campañas y eventos electorales, a sabiendas que dichos aportes o recursos provienen del crimen organizado, lavado de dinero o cualquiera otra actividad calificada como delito por el Código Penal y demás leyes conexas, será sancionado [sic] con prisión de cuatro a doce años incommutables y multa de doscientos a quinientos mil Quetzales.

Se considera asimismo, financiamiento electoral ilícito, toda contribución recibida en forma anónima y las que no se registren en el libro contable que para el efecto deberá llevar la organización política.

Aunque los alcances del régimen sancionatorio son limitados, de acuerdo con Novales, «El establecimiento de sanciones penales ha sido prácticamente inoperante. De la introducción de las mismas al Código Penal en 2010 a la fecha, no existen en el Ministerio Público [...] ni en el Organismo judicial [...] registros de denuncias o procesos iniciados en relación a los artículos referidos a los delitos electorales vinculados al financiamiento. Esto puede atribuirse a que la redacción de los artículos no individualiza responsabilidades dentro de los partidos [...]. Por otro lado, la creación de los delitos electorales únicamente brinda al Estado un recurso para sancionar a los partidos, pero no mejora en sí la capacidad de control y fiscalización del TSE» (2014: 23-24).

La impunidad electoral

Una de las principales dificultades que enfrenta el sistema electoral guatemalteco y que va más allá del tema del financiamiento *per se* es la pobre regulación sancionatoria de los delitos electorales, tanto administrativa como penal. Esta situación, sumada a una difícil implementación por parte de las instituciones, ha resultado en la existencia de muy altos niveles de impunidad electoral.

En este orden de ideas, conviene referir que la CICIG entiende por impunidad la «Falta de denuncia, investigación, captura, enjuiciamiento, soluciones positivas para las víctimas y/o condena de los responsables de los delitos tipificados en la legislación de Guatemala», por lo que es posible afirmar que la impunidad electoral se entiende como:

Falta de denuncia, investigación, captura, enjuiciamiento, soluciones positivas para las víctimas y/o condena de los responsables de los delitos tipificados en la legislación penal electoral de Guatemala.

De acuerdo con la legislación penal, los delitos electorales incluyen violación del secreto del voto; ocultamiento, retención y posesión ilícita de documentos que acreditan la ciudadanía; abuso de autoridad con propósito electoral; abuso con propósito electoral; propaganda oficial ilegal; atentado contra el transporte de material electoral; y financiamiento electoral ilícito.

Es necesario resaltar que la reforma de 2010 que tipificó los delitos enumerados en el párrafo anterior también contenía un tipo penal relativo a la campaña anticipada:

Artículo 407 Ñ. Promoción, propaganda, campaña o publicidad anticipadas

La persona o personas que individual o colectivamente realicen o ejecuten en: a) cualesquiera de los medios masivos de comunicación social, b) pancartas, vallas publicitarias, pasquines, calcomanías, rótulos en la vía pública o cualquier medio similar, actividades de diversa índole que directa o indirectamente pretendan impulsar, promover, difundir, publicitar o dar a conocer a una o varias personas para ocupar un cargo público de elección popular, con anticipación a la convocatoria oficial que realiza el Tribunal Supremo Electoral, será sancionado [sic] con prisión de cuatro a siete años y multa de veinte a cincuenta mil Quetzales.

La misma sanción se le impondrá a:

- a) la persona que permita que su imagen, silueta o nombre sea utilizado con la misma finalidad,
- b) el representante legal o quien ejerza la personería jurídica de la organización política, partido político, comité pro formación de partido político, asociación o sociedad política, comité cívico, asociación civil, sociedad civil o mercantil que permita que sean utilizados los símbolos de su organización o denominación en cualesquiera de las anteriores actividades.

La persona jurídica de cualquier naturaleza que sea utilizada para tales fines, será cancelada su inscripción o trámite [sic] en el que se encuentre cuando el fallo sea condenatorio para su representante legal. En tanto se resuelve en definitiva la situación jurídica del representante legal referido, se suspenderá el trámite o el funcionamiento de la persona jurídica que corresponda. Lo anterior, independiente a la aplicación de la cancelación como pena accesoria.

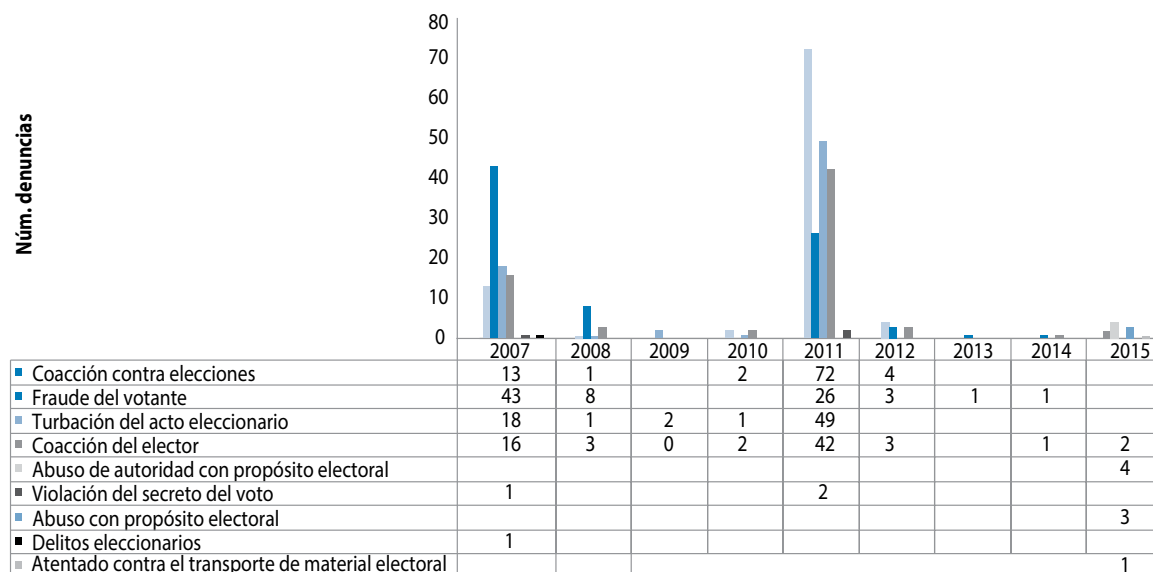
Lamentablemente, este tipo penal fue declarado inconstitucional por sentencia de la Corte de Constitucionalidad del 27 de febrero de 2011 (expedientes acumulados 1119-2010 y 1273-2010), imposibilitando de tal forma el accionar sancionatorio de las instituciones de justicia penal y facilitando la continuidad de estas prácticas de las organizaciones políticas, las cuales son lesivas al principio de transparencia y a la democracia.

Con relación a la aplicación de estos tipos penales, cabe indicar que de 2007 a mayo de 2015 solo se han conocido 326 denuncias en el Ministerio Público (MP), tal como se observa en el gráfico 1. De estas, únicamente un número muy inferior ha recibido un tratamiento que permita obtener salidas procesales positivas.

Con relación al padrón electoral, se confirma que el número de denuncias es proporcionalmente bajo, motivo por el cual es posible inferir un considerable subregistro de delitos electorales (gráfico 2).

En los siguientes gráficos (3-7) se muestra, por delito, cómo del total de denuncias son muy pocos los casos en los que se obtienen condenas.

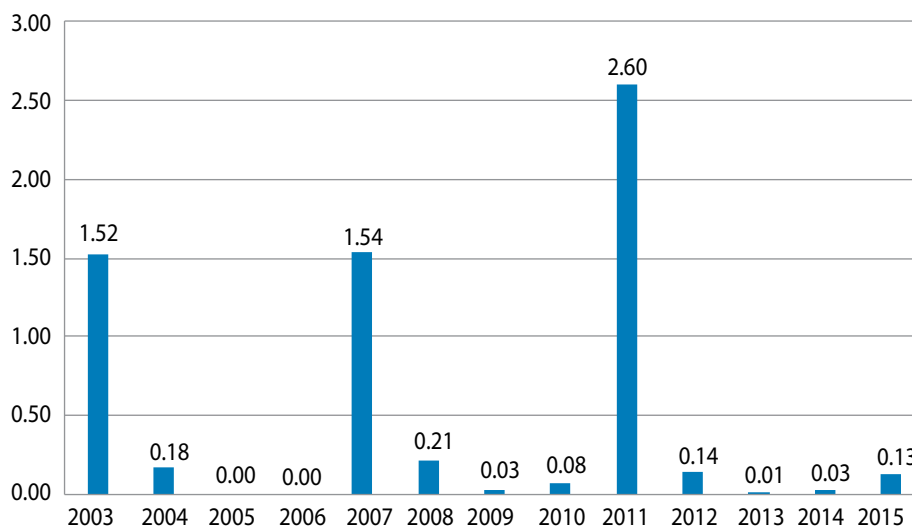
Gráfico 1
Número de denuncias de delitos electorales (2007-2015)



Fuente: Elaboración propia, con base en información del MP.

Nota: Datos hasta mayo de 2015.

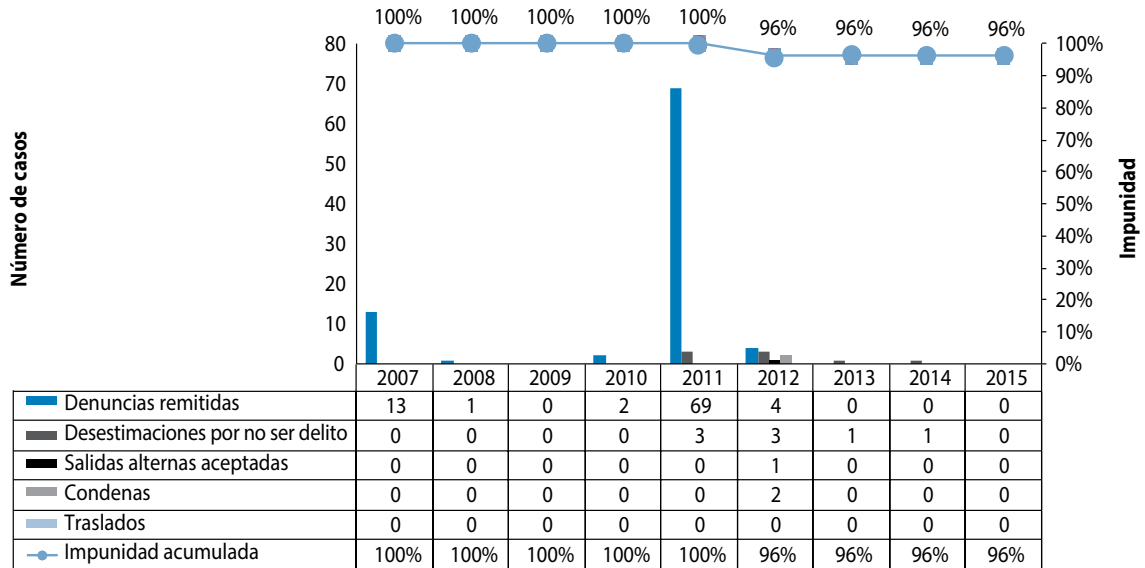
Gráfico 2
Tasa de denuncias de delitos electorales por cada 100,000 empadronados (2003-2015)



Fuente: Elaboración propia, con base en información del MP.

Nota: Datos hasta mayo de 2015.

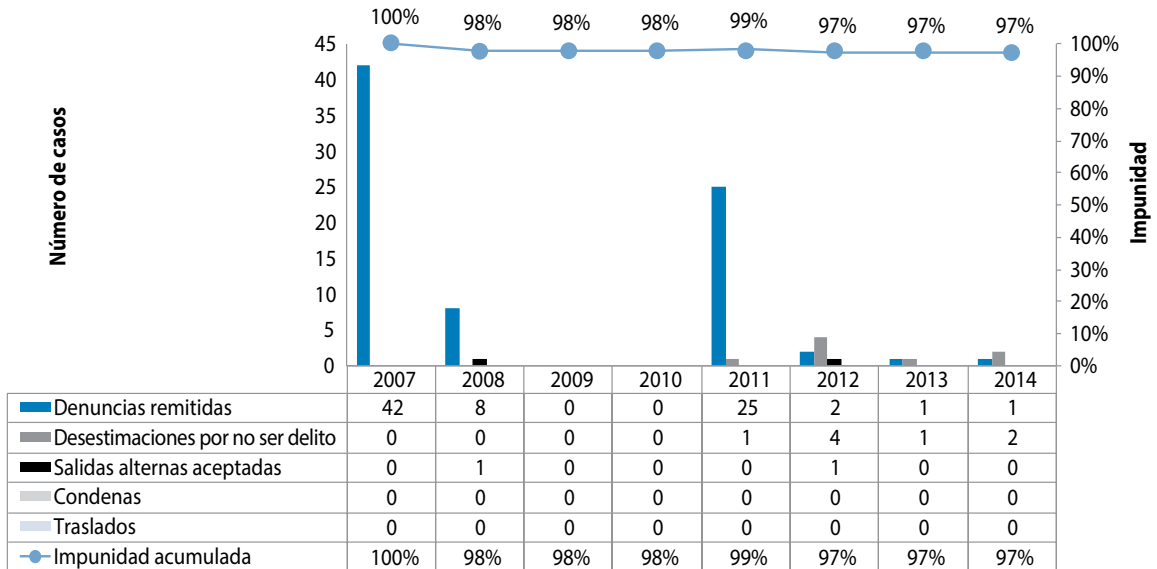
Gráfico 3
Coacción contra elecciones (2007-2015)



Fuente: Elaboración propia, con base en información del MP.

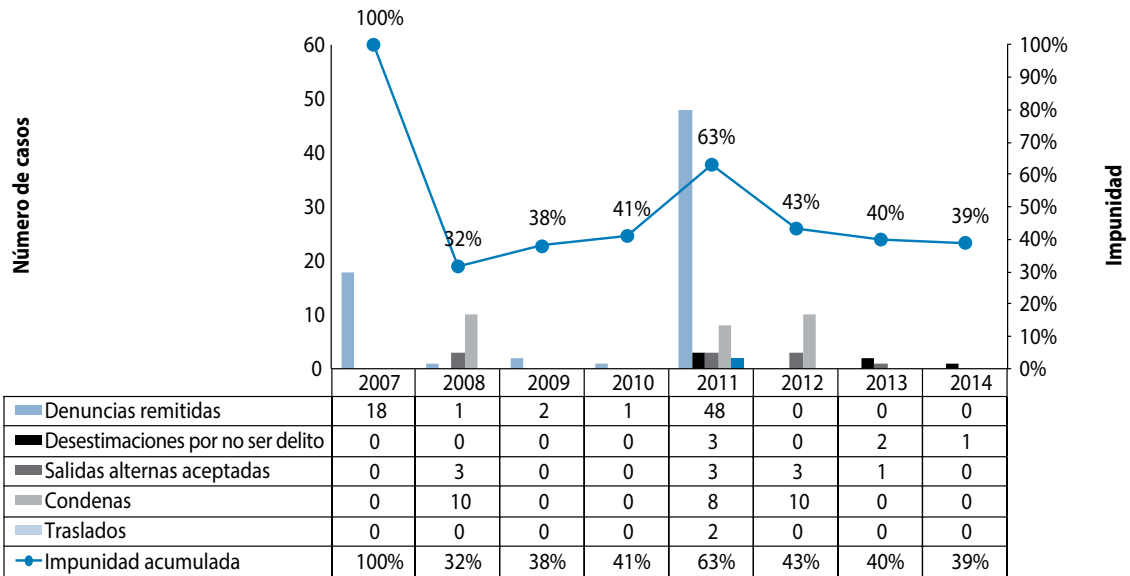
Nota: Datos hasta mayo de 2015.

Gráfico 4
Fraude del votante (2007-2014)



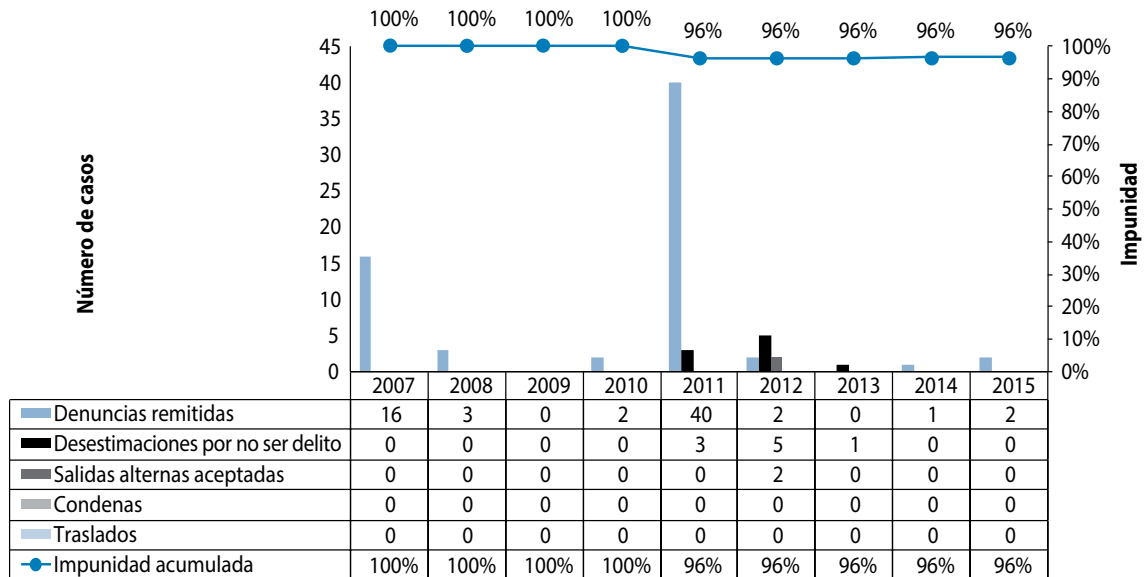
Fuente: Elaboración propia, con base en información del MP.

Gráfico 5
Turbación del acto eleccionario (2007-2014)



Fuente: Elaboración propia, con base en información del MP.

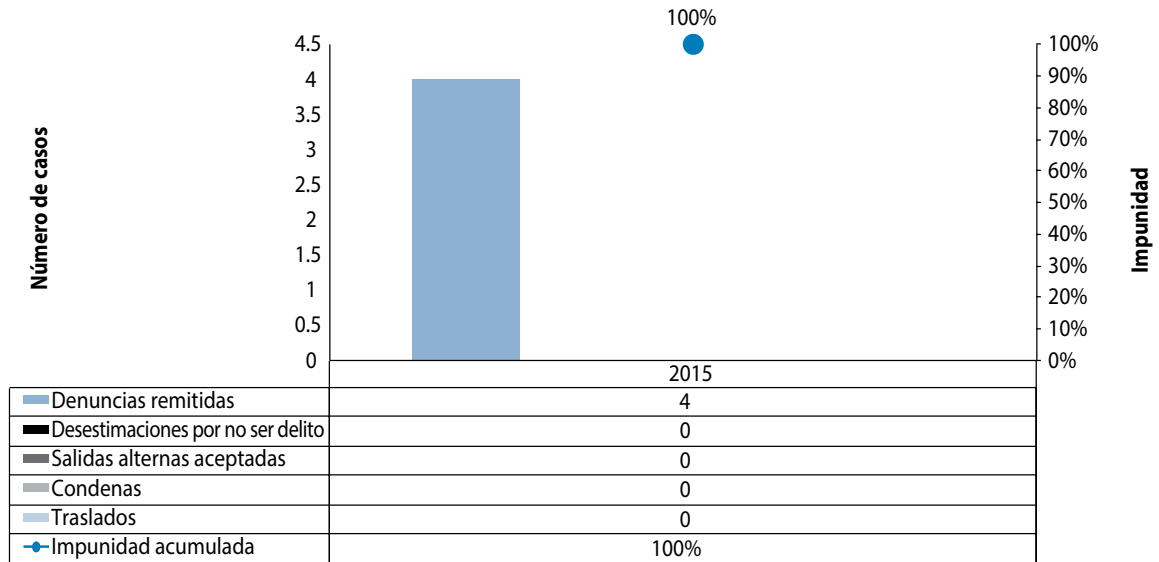
Gráfico 6
Coacción del elector (2007-2015)



Fuente: Elaboración propia, con base en información del MP.

Nota: Datos hasta mayo de 2015.

Gráfico 7
Abuso de autoridad con propósito electoral (2015)



Fuente: Elaboración propia, con base en información del MP.

Nota: Datos hasta mayo de 2015.

Tal como se advierte en los gráficos anteriores (1-7), existe problema de cultura de no denuncia con relación a los delitos electorales. Dado el bajo número de denuncias recibidas por el MP entre 2007 y mayo de 2015, en comparación con el padrón electoral y tomando en cuenta las características de los procesos electorales en Guatemala, puede inferirse un considerable subregistro de delitos electorales. Resalta el hecho de que no existan denuncias por financiamiento electoral ilícito (al menos hasta mayo de 2015). Con relación al sistema de justicia penal, también es posible advertir que las tasas de efectividad son preocupantemente bajas. Analizando el conjunto de los datos, se puede afirmar que los porcentajes de impunidad de delitos electorales son de 95 al 100%. Esto permite aseverar con contundencia que Guatemala es un país propicio para cometer delitos electorales y no sufrir ninguna consecuencia.

Los estudios sobre el financiamiento de la política en Guatemala

El estudio del financiamiento de los partidos políticos en Guatemala pasó por dos etapas. En la primera, que abarcó de 1986 a 1999, la aproximación fue fundamentalmente institucionalista/descriptiva. Las investigaciones daban cuenta de la legislación que normaba el financiamiento de los partidos, enfatizando lo relativamente bajo del financiamiento público y las debilidades del TSE en cuanto a fiscalizar y controlar efectivamente el financiamiento privado (ASIES, 2002; Olascoaga, 2003; BID, 2004).

Con los escándalos de corrupción relacionados con el financiamiento de la política, ocurridos durante la década de 1990 en América Latina, distintas entidades internacionales promovieron el debate y el estudio de este tema. En Guatemala, a partir de las

El financiamiento privado ha sido la piedra angular sobre la cual descansa el sistema político guatemalteco, lo que reduce el derecho «a ser electo» a una reducida «elite» que puede financiar su propia campaña o conseguir un buen «financista». De este modo el sistema que se ha caracterizado por ser excluyente y elitista se reproduce a sí mismo.

Paola Ortiz Loaiza

elecciones de 2003, Acción Ciudadana (AC) comenzó a realizar estudios sistemáticos sobre los gastos de la campaña y la precampaña electoral. Con estos, se confirmó que existe una fuerte correlación entre los recursos invertidos en la campaña electoral y el número de votos obtenidos por los partidos políticos. Los estudios de AC también permitieron identificar las dificultades que entraña el monitoreo de los gastos de campaña, ya que estos son descentralizados, poco o nada registrados y muy difíciles de controlar.

El financiamiento se empezó a visualizar como uno de los aspectos clave para entender la política en el país. Para Paola Ortiz Loaiza, «[...] el financiamiento privado ha sido la piedra angular sobre la cual descansa el sistema político guatemalteco, lo que reduce el derecho “a ser electo” a una reducida “elite” que puede financiar su propia campaña o conseguir un buen “financista”. De este modo el sistema que se ha caracterizado por ser excluyente y elitista se reproduce a sí mismo» (2011: 299).

La designación de candidatos a cargos de elección depende, en muchos casos, de los recursos que pueda recaudar o donar el posible candidato, lo que produce una seria distorsión en el tema de la representación. En muchos casos, la posibilidad que tiene una persona de ser postulada a un cargo

de elección popular no depende de sus méritos o propuestas, sino de los recursos que pueda aportar o recaudar.

La mayoría de los gastos de los partidos depende del financiamiento privado, el cual es poco regulado. El sistema político ha posibilitado que los partidos pasen por una suerte de período de «hibernación» entre un proceso electoral y otro. En estos lapsos, los gastos se reducen al mantenimiento de la estructura mínima establecida por la *Ley Electoral y de Partidos Políticos*, que son, fundamentalmente, la realización de asambleas ordinarias, municipales, departamentales y la nacional.

De acuerdo con Novales (2014), «los costos de las asambleas van desde la publicación de la convocatoria hasta la movilización y motivación de los participantes. En los partidos TODOS, y Compromiso Renovación y Orden (CREO), los entrevistados indicaron que se debe cubrir el costo de alimentación y transporte de los participantes. [Un diputado] señaló que en muchas ocasiones, de otra forma las personas no participarían, lo cual resulta particularmente difícil en época no electoral, cuando los simpatizantes “no están pensando en política» (p. 27).

Parte del costo de las asambleas es cubierto con los fondos públicos. Sin embargo, debe considerarse que los partidos con bajo rendimiento electoral reciben pocos recursos de la «deuda política», y los partidos que no han participado en elecciones no reciben nada. Los costos de las asambleas municipales son asumidos por los líderes municipales que se convertirán en candidatos a alcaldes, y las departamentales por los diputados distritales y/o futuros candidatos a diputados. Así, el sistema incentiva la privatización de los cargos de elección que, en la práctica, son «comprados» por quienes tienen los recursos para sostener la estructura del partido y financiar la campaña electoral.

Otro gasto permanente de los partidos es el correspondiente al pago de las sedes partidarias. Sin embargo, es en períodos de campaña electoral cuando la mayoría de los partidos establecen sedes municipales y departamentales.

Los estudios sobre partidos políticos no han logrado precisar las fuentes y el manejo de los recursos utilizados. Los propios estatutos de los partidos dicen muy poco sobre las finanzas, los gastos y su control, aunque la mayoría de los partidos cuenta con una Secretaría de Finanzas y, a partir de las reformas a la *Ley Electoral y de Partidos Políticos*, de 2004, con un contador general (Ortiz, 2006: 15).

En cuanto al origen de los fondos que utilizan, los líderes partidarios señalan como fuentes principales los aportes de funcionarios electos, especialmente diputados (entre el 3% y el 10% de sus salarios); las cuotas de los afiliados; fondos provenientes de la venta de bonos y materiales de propaganda; y los fondos recaudados por las estructuras departamentales y municipales (Ortiz, 2006: 15). Aunque es un hecho conocido, casi ningún partido reconoce la importancia de las donaciones privadas.

Es en los meses previos a la campaña electoral y durante esta cuando los gastos de los partidos crecen de manera exponencial. Estos gastos incluyen el uso de los medios de comunicación y la llamada «campaña de tierra». Los gastos en medios de comunicación, principalmente radio y televisión, son los más altos que pueden registrarse. Esto comprende el pago de anuncios e infomerciales en los medios nacionales (canales de televisión abierta, canales de cable con cobertura en todo el país) y en los locales. La mayoría de municipios cuenta con canales de cable y radios locales en los que se anuncian tanto candidatos presidenciales como candidatos a diputados y alcaldes. Esta dispersión de los medios y de las campañas hace irrealizable el monitoreo total de estos; por ello, tanto la Auditoría del TSE como los estudios privados de AC solo contemplan una muestra. A esto se suma que,

¿Qué gastos incluye la campaña de aire?

- Consultoría política
- Asesores de imagen
- *Coaching*
- Oficina de Prensa
- Investigación política: encuestas, *tracking*, grupos de enfoque
- Agencias de publicidad
- Producción de anuncios de radio, prensa y televisión
- Pago de anuncios en radio, prensa y televisión
- Pago de infomerciales
- Diseño de vallas publicitarias
- Alquiler de vallas y otros espacios publicitarios

siguiendo un mecanismo internacional de operación, algunos noticieros de televisión disfrazan anuncios de los candidatos como noticias.

Con respecto a la campaña de tierra cabe indicar que, pese a la importancia que se reconoce a los medios, los candidatos a distintos cargos de elección también deben hacer presencia en los municipios, sus cabeceras y principales lugares poblados. Aunque los candidatos presidenciales tienden a privilegiar aquellos municipios con mayor número de electores, entre una elección y otra visitan la totalidad de municipios del país. Cada visita, organizada regularmente por los posibles candidatos a alcalde y diputado (en caso de que el partido los tenga), implica la organización de una concentración, para la cual dichos posibles candidatos deben costear los gastos de movilización y alimentación de los participantes. A esto se agregan los gastos de infraestructura y el pago de obsequios para los asistentes. Durante los meses previos a la campaña electoral y durante la campaña propiamente dicha, estos actos se

¿Qué gastos incluye la campaña de tierra?

Entre los expertos de mercadeo político se considera que la campaña de tierra es clave por el hecho de que pone en contacto directo a los electores con los candidatos. Se trata, necesariamente, de una campaña descentralizada: aunque incluye aspectos comunes –como la utilización de símbolos y contenidos compartidos–, se deja en manos de los responsables locales (que generalmente son candidatos) y su creatividad. Entre las actividades que se realizan en este tipo de campañas y que tienen costos, cabe mencionar:

- Mapeo de las circunscripciones electorales
- Equipos territoriales de propaganda
- Entrega de folletos y otros documentos informativos
- Entrega de obsequios (gorras, camisetas, juguetes, utensilios de comida, entre otros)
- Realización de sorteos entre los asistentes (bicicletas, motocicletas, láminas e, incluso, casas)
- Transporte y alimentos para los activistas (que generalmente son pagados)
- Activistas pagados en redes sociales
- En algunos casos, contratación de edecanes
- Equipo de sonido
- Realización de mítines, visitas y reuniones

intensifican y los candidatos de los partidos con más recursos realizan más de seis concentraciones cada fin de semana, con costos que por lo regular no son reportados en la contabilidad de las campañas. Por su parte, además de las concentraciones con presencia de candidatos presidenciales, los postulantes a alcaldes y diputados

también realizan una serie de actividades que, aunque con gastos menores, resultan igualmente costosas debido a su alta periodicidad. De las campañas municipales y distritales no se presentan informes al TSE.

Entre 1984 y 2003, las campañas electorales tuvieron muy poca regulación, tanto en lo referido a duración, como a financiamiento y gastos. Con las referidas reformas a la *Ley Electoral y de Partidos Políticos* se pretendió corregir algunos de los problemas que tenía el financiamiento de los partidos; sin embargo, esto no siempre se logró:

[...] la práctica demostró que si bien las reformas se inscriben dentro del elenco de acciones de modificación normativa que son usuales, los resultados de su aplicación fueron insuficientes: el aporte estatal no tuvo efecto para las elecciones, por lo cual los partidos siguieron dependiendo de manera completa del capital privado; el tope de gasto al ser general, se volvió inviable, [...] las modificaciones institucionales fueron aplicadas por todos los partidos de manera bastante efectiva, pero al darse en cercanía de un proceso electoral, el proceso de aprendizaje natural a todo proceso de ajuste institucional se vio abruptamente interrumpido y las mismas no están consolidadas; los límites a las contribuciones privadas fueron difusos, dado que muchos de los aportes son realizados por la vía del autofinanciamiento de las candidaturas o aportes en especie, variables muy difíciles de medir y monitorear; la capacidad de control y fiscalización del TSE fue insuficiente, no obstante esfuerzos realizados por esta institución en la materia, en parte por el poco desarrollo de capacidades institucionales en el organismo electoral y en parte porque el mandato no vino acompañado de un acuerdo marco coercitivo que diera al TSE fuerza en su función (Núñez, 2008: 29).

Sobre las fuentes de financiamiento de 2007, Núñez apunta:

[...] los partidos siguieron dependiendo del capital privado, ya sea por la vía de aportes a los partidos –disposición establecida en la LEPP– o por la vía de candidaturas financiadas o aportes en especie, sobre los cuales no se tiene control, dado que no ingresan a las arcas del partido. Los topes de gasto no funcionaron, dado que varios partidos arrancaron la campaña previamente a su inicio formal con la convocatoria a elecciones, careciéndose de mecanismos coercitivos para contener esta práctica. El registro de contribuciones privadas, si bien fue un avance importante, no dice mucho sobre quiénes financian los partidos, dado que se da un aparente sub registro de contribuciones; si bien ningún partido admite haber sobrepasado los topes del gasto legalmente establecidos, los gastos reportados superan las contribuciones recibidas y declaradas, elemento que plantea algunas preguntas: ¿de dónde viene el dinero que financia los partidos y las campañas? Y ¿quiénes son realmente los contribuyentes, dado que la figura de las sociedades anónimas no permite conocer este detalle en todos sus extremos? (2008: 30).

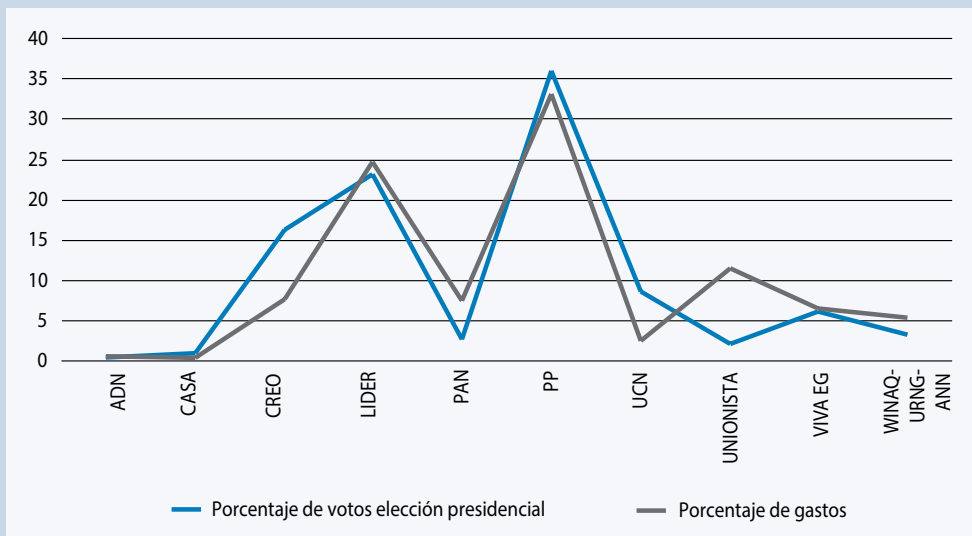
Núñez, con base en datos de AC, señala «[...] al menos los tres partidos con mejor desempeño electoral superaron el tope del gasto electoral, entre el período previo a la campaña y ésta propiamente dicha; los volúmenes del gasto electoral o costo de la campaña a precios de mercado publicitario, superan drásticamente los límites establecidos en la ley, haciendo inútil su aplicación» (2008: 30).

Los estudios realizados sobre los gastos en campaña electoral muestran que, tanto en las elecciones de 2007 como en las de 2011, los partidos que lograron la mayoría de votos superaron los topes establecidos para los gastos de campaña. Esto puede considerarse tomando como base los gastos en el tiempo oficial de campaña y los gastos de la llamada precampaña (Ortiz *et al.*, 2008: 11).

De acuerdo con uno de los informes del Mirador Electoral 2007, sobre transparencia y cumplimiento del reglamento de fiscalización de los partidos, se identificó mediante una serie de indicadores que los partidos políticos cumplieron con los aspectos formales del reglamento de fiscalización, en detrimento de aquellos relacionados con aspectos de fondo que pudieran reflejar un avance en la transparencia financiera partidaria. Por ejemplo, se hizo énfasis en la existencia de un contador general en cada partido cuyo cumplimiento se registró con un indicador muy por encima del resto (7.08) en relación con la rendición de cuentas que dio un indicador de 3.54 (esta última se relaciona con los informes de campaña electoral por apertura, notificación y entrega de datos de cuentas bancarias) (Ortiz Loaiza *et al.*, 2008: 13-14).

El estudio más completo y reciente sobre el financiamiento de los partidos políticos es el realizado por Novales (2014). En esta investigación se demuestra que «[...] las prácticas actuales de financiamiento, enmarcadas en un régimen ineficaz, centrado en el control y la fiscalización, tienen efectos sobre la institucionalidad partidaria, particularmente sobre la estabilidad de los partidos políticos, su permanencia en el tiempo, su autonomía con respecto a actores externos y sobre las posibilidades de desarrollar procesos democráticos internos» (2014: 47).

La correlación entre gastos de campaña y resultados electorales: Las elecciones de 2011



Fuente: Elaboración propia, con base en información del TSE.

Nota: Los partidos se ubican en el gráfico en orden alfabético.

Como se ha referido, los estudios nacionales e internacionales coinciden en señalar que existe una alta correlación entre los gastos realizados por los partidos en las campañas electorales y los resultados electorales. Los flujos de recursos desproporcionados y poco regulados hacia los partidos políticos pueden introducir distorsiones serias en el proceso democrático.

En el gráfico anterior puede observarse la alta correlación (coeficiente de correlación 0.90) entre los gastos efectuados por los partidos políticos (de acuerdo con la información proporcionada por la Auditoría Electoral del TSE) y el porcentaje de votos obtenido en las candidaturas presidenciales. Los partidos que gastaron más –sobrepasando ampliamente los topes de campaña y sin reportar la mayoría de sus ingresos– fueron los que más votos obtuvieron.

En su conjunto, el sistema de financiamiento moldea a los partidos políticos y, en parte, explica sus debilidades. De acuerdo con Novales, el hecho de que sean los líderes locales, departamentales y nacionales quienes financien las actividades electorales y no electorales hace que estas dependan de las personas, no de las estructuras, ni de los militantes. Lo anterior, si el financiamiento proviene de líderes del partido; no obstante, lo común es que la proveniencia de los recursos sea externa, en cuyo caso los financistas privados pueden tratar de influir en las decisiones del partido. Y si los candidatos logran gobernar o tener una representación en el Legislativo, buscan influir en las leyes y en las políticas públicas, con lo que los partidos pierden autonomía. Asimismo, se señala la contradicción existente entre partidos –la mayor parte del tiempo, en estado de hibernación– que, en período electoral, crecen sobre la base del financiamiento, muchas veces sin la participación de sus propios afiliados (Novales, 2014).

En síntesis, los estudios coinciden en señalar que el tema del financiamiento es clave para el funcionamiento del sistema político; que el financiamiento distorsiona los resultados electorales que tienden a favorecer a los partidos y candidatos que gastan más; que las reformas realizadas hasta ahora son insuficientes; y que la regulación y los controles establecidos por la legislación no han dado los resultados esperados.

III.3 Los medios de comunicación y la política en Guatemala

Los medios de comunicación desempeñan un papel determinante en el proceso político en tanto que, mediante ellos, los ciudadanos se informan, construyen y modifican sus preferencias políticas. A esto se suma que los medios –y de manera particular, la radio y la televisión– son centrales en las campañas electorales para comunicar los mensajes y promesas de los candidatos a puestos de elección popular.

Al igual que en la mayoría de los países de América Latina, en Guatemala un alto porcentaje de los gastos de campaña se destina al pago de anuncios en televisión, prensa y radio.

Para analizar el papel de los medios de comunicación en el proceso político y su utilización para financiar de manera indirecta a la política, debe considerarse que existen tres tendencias en desarrollo: a) una alta concentración de los medios de alcance nacional, particularmente la televisión abierta y las cadenas de radio que cubren la totalidad del país; b) una dispersión en los medios locales, departamentales y regionales; y c) el surgimiento de grupos de medios ligados a líderes políticos.

La estructura de propiedad de los medios con cobertura nacional tiende a reproducir la desigualdad social, ya que estos se encuentran fuertemente concentrados. Rockwell y Janus, citados por Mastrini y Becerra, señalaron que los «[...] medios guatemaltecos reflejan el sistema oligárquico. Una docena de familias dominan los medios electrónicos, controlando todas las emisoras de televisión y casi todas las de radio, y dos grupos de negocios constituidos por nueve familias controlan todos los periódicos de la nación y el 99% de la circulación» (2009: 108-109).

De acuerdo con diversos análisis realizados en el país, los medios más influyentes son, en orden de relevancia, la televisión, la radio y la prensa escrita. En cuanto a la televisión, el caso guatemalteco es una excepcionalidad ya que «[...] probablemente no exista otro caso en el mundo en que una misma persona sea dueña de los cuatro canales privados de VHF existentes. Pero en Guatemala, esto ha sido posible y el señor Ángel González no tiene competencia en VHF. Solo en los papeles existen el Canal del Congreso, el Canal 9, y el Canal 5, de la Academia de Lenguas Mayas, que tienen frecuencia asignada pero no emiten. Sí existen otros canales menores en UHF» (Mastrini y Becerra, 2009: 103).¹³

13 Con posterioridad a la publicación del informe citado, el Canal 5 comenzó a transmitir unos minutos al día.

De acuerdo con Mastrini y Becerra, «[...] la televisión en Guatemala tiene una alta influencia política, con una presencia en la gran mayoría de los hogares del país, y una clara importancia económica. De hecho los ingresos publicitarios generados por la televisión se encuentran entre los más altos de la región y representan la más alta inversión publicitaria per cápita» (Mastrini y Becerra, 2009: 103).

El caso de González es emblemático por el hecho de que las concesiones que usufructúa son el resultado de decisiones políticas. La última ampliación para el usufructo de frecuencias ocurrió en noviembre de 2012 a iniciativa del partido político LIDER, que le permitió ampliar sus derechos de quince a veinte años. Esta ampliación benefició a todos los concesionarios de frecuencias radioeléctricas del Estado, incluyendo telefonía celular y canales por cable.

González es, además, propietario de una de las principales cadenas radiales del país, lo que le permite no solo influir en la construcción de las preferencias políticas, sino que todos los políticos deben llegar a entendidos con él si quieren promover sus candidaturas.

Al respecto, Lucas Cajas, citado por Blanck, señala:

[...] la clase política dirigente [de Guatemala] ha sido poco responsable con la gestión de los medios de comunicación, permitió que los canales privados pasaran a ser propiedad de un mismo dueño, y si queda duda de esa relación de intereses entre los grupos mediáticos y los políticos de turno, existe una congratulación con González documentada, los políticos acuden a él antes o después de alcanzar la presidencia [sic]. Consiguen muchas veces tratos favorables dentro de los noticieros Telediario y Notisiete y financiación de sus campañas políticas (233-234).

En cuanto a la radio, Monzón indica que «[...] el espectro radiofónico está dominado por seis cor-

poraciones: Emisoras Unidas de Guatemala, Central de Radios, Grupo Radial El Tajín, Grupo Radio Rumbos, Radio Grupo Alius y Radio Corporación Nacional que concentran, en usufructo, la mayoría de las frecuencias radiales otorgadas por el Estado. A estas hay que agregar las frecuencias adjudicadas a las iglesias católica y evangélica [sic] [...]» (2010: 58).

Al igual que en el caso de la televisión abierta, los principales grupos radiales tienen vínculos con la política. Erick Archila, que fue ministro de Energía y Minas entre enero de 2012 y mayo de 2015, es socio minoritario de algunas estaciones del Grupo Emisoras Unidas y copropietario del canal de cable Canal Antigua y de la revista *Contrapoder*.

En cuanto a la prensa escrita, *Prensa Libre* y *Nuestro Diario* (originalmente pertenecientes a la misma corporación, aunque actualmente divididos) dominan el mercado de los medios impresos. Los otros periódicos, *Siglo 21*, *elPeriódico*, *La Hora* y *Al Día* tienen una circulación limitada, mientras que el *Diario de Centro América* es y actúa como el diario oficial.

La segunda tendencia mencionada hace referencia al surgimiento, en los niveles local y departamental, de una gran cantidad de empresas de televisión por cable que, paulatinamente, han venido adquiriendo relevancia y tienen un peso importante en los procesos electorales. En la mayoría de los municipios existe por lo menos un canal de cable local que, con distintos grados de producción técnica, cubre las noticias y actividades del municipio y contribuye a construir opinión pública en el ámbito municipal.

De acuerdo con Blanck, «[...] en un estudio de percepciones sobre Libertad de Expresión [sic] desarrollado por el Centro Civitas, las y los periodistas participantes denunciaron que crece el problema de concentración de medios en los canales de televisión por cable, pues determinados políticos, entre los que figuran por ejemplo dos

ex candidatos presidenciales [...] han adquirido ya varios y se acrecienta con ello un problema de censura» (234).

Estas empresas de cable también resultan muy difíciles de monitorear en lo relativo a campañas electorales, pues además de canales locales utilizan canales internacionales para transmitir propaganda. Se trata de centenares de empresas que transmiten varias horas al día la publicidad y los infomerciales de los líderes políticos locales.

La tercera tendencia ha sido el establecimiento o la compra de medios de comunicación por parte de líderes políticos para convertirlos, de hecho, en instrumentos de sus estrategias de comunicación y propaganda.

La concentración de los medios y los vínculos de los políticos con estos han producido relaciones com-

plejas que en muchos casos generan conflictos de intereses (Berganza; 2002: 81-83). Por la importancia que los medios de comunicación tienen en el proceso político, el acceso a ellos no puede quedar sometido al mercado y a la capacidad de compra de los partidos, pues esto hace que se den asimetrías en la competencia política. Asimismo, debido a que las concesiones de espacios radioeléctricos –que son propiedad del Estado– son resultado de decisiones políticas, se propician arreglos poco transparentes. Para resolver esta problemática se requiere, en primer lugar, un marco regulatorio más estricto, la supresión de los conflictos de intereses y, en general, procesos de asignación de frecuencias que no respondan al mejor postor, sino que contribuyan a la pluralidad de los medios. En segundo lugar, la democratización de la competencia política demanda el establecimiento de mecanismos que garanticen un acceso más igualitario de los partidos a los medios.

IV

Un modelo de análisis del financiamiento político en Guatemala

En la práctica, el financiamiento político constituye un sistema complejo de captación y flujo de recursos, entramados de corrupción y compromisos que operan en distintos ámbitos geográficos y de la estructura política. Este sistema de financiamiento se ha venido configurando desde el inicio de la democratización y ha moldeado y sido moldeado por el sistema político. Aunque se trata de un sistema interrelacionado, por razones analíticas se distinguirá entre las fuentes de financiamiento, los flujos de recursos y los receptores. En la parte final de esta sección se presenta una tipología de formas de financiamiento ilícito de acuerdo con sus fuentes.

IV.1 Las fuentes de financiamiento

Las transformaciones en el mundo de la política y en las propias campañas electorales –que constituyen fenómenos mundiales– han provocado que, en la práctica, las campañas políticas no estén restringidas a los períodos normados por la legislación electoral, sino que tengan un carácter permanente. En Guatemala, la campaña electoral inicia el mismo día de la toma de posesión del presidente recién electo. Esta campaña permanente se observa, sobre todo, entre los precandidatos presidenciales que pasan el período entre una elección y otra recorriendo el

país,¹⁴ pero también incluye a candidatos a diputados y alcaldes. A esto se suma que muchos alcaldes y diputados en funciones dedican considerable tiempo y recursos públicos a promocionarse para una eventual reelección. Conforme se acerca la convocatoria a elecciones y después de que estas han ocurrido, estas actividades se intensifican y se realizan miles de concentraciones, actos de proselitismo y visitas casa por casa; anuncios en vallas; compra de espacios en radio, prensa y televisión a nivel nacional y local; establecimiento de centros de llamadas (*call centers*) que promueven a candidatos y líderes políticos en programas de teléfono abierto y en las redes sociales, entre otros.

La enumeración anterior, el sentido común y los estudios realizados por entidades como Acción Ciudadana (AC) muestran que los montos estimados de gastos de los partidos políticos y sus candidatos superan con creces los límites establecidos por la *Ley Electoral y de Partidos Políticos*.

14 Alfonso Portillo, candidato presidencial del FRG, después de su primera participación en 1995 se mantuvo en campaña hasta alcanzar la victoria en 1999; Álvaro Colom, tras su participación en las elecciones de 1999 como candidato de URNG-DIA, promovió su candidatura por la UNE entre 2000 y 2007; Otto Pérez, del Partido Patriota, tras su derrota en 2007, se mantuvo en campaña hasta 2011; y los candidatos con mayor intención de voto en las elecciones de 2015 llevan en campaña al menos cuatro años.

Tabla 2
Ingresos reportados y gastos determinados, por partido/coalición
(Elecciones generales de 2011)

Núm.	Partido político	Ingresos reportados	Total de gastos determinados por auditoría electoral	Gastado en exceso (TSE)	Estimación de gastos (AC)	Gastado en exceso (AC)
1	PAN	Q23,366,340.00	Q28,507,621.00	Q5,141,281.00	Q21,815,283.00	-Q1,551,057.00
2	FRG	Q1,771,280.00	Q4,742,453.00	Q2,971,173.00	Q1,504,035.40	-Q267,244.60
3	Frente Amplio	Q11,628,791.00	Q20,875,248.00	Q9,246,457.00	Q18,161,014.00	Q6,532,223.00
4	PP	Q25,824,145.00	Q126,963,572.00	Q101,139,427.00	Q215,012,057.40	Q189,187,912.40
5	UNE/GANA	Q152,472.00	Q56,570,025.00	Q56,417,553.00	Q83,748,742.00	Q83,596,270.00
6	Unionista	Q32,163,730.00	Q43,806,486.00	Q11,642,756.00	Q22,188,647.60	-Q9,975,082.40
7	CASA	Q1,309,303.00	Q1,401,279.00	Q91,976.00	Q941,752.80	-Q367,550.20
8	UCN	Q1,260,000.00	Q9,302,036.00	Q8,042,036.00	Q11,251,633.40	Q9,991,633.40
9	VIVA/EG	Q6,022,333.00	Q25,074,607.00	Q19,052,274.00	Q20,383,189.40	Q14,360,856.40
10	PAÍS	Q207,167.00	Q200,283.00	-Q6,884.00	Q19,040.00	-Q188,127.00
11	ADN	Q3,151,797.00	Q2,424,697.00	-Q727,100.00	Q745,901.00	-Q2,405,896.00
12	LIDER	Q27,141,840.00	Q94,821,698.00	Q67,679,858.00	Q141,451,024.40	Q114,309,184.40
13	Victoria	Q1,563,411.00	Q3,105,108.00	Q1,541,697.00	Q4,075,477.00	Q2,512,066.00
14	CREO	Q10,778,707.00	Q29,252,191.00	Q18,473,484.00	Q36,722,931.00	Q25,944,224.00
Total		Q146,341,316.00	Q447,047,304.00	Q300,705,988.00	Q578,020,728.40	Q431,679,412.40

Fuente: Elaboración propia, con base en informe comparativo con los gastos de los partidos políticos elaborado por la Auditoría Electoral del TSE, e informe de gastos elaborado por AC (2012).

En la tabla 2 se presentan cifras sobre ingresos reportados, gastos determinados por el TSE y una estimación de gastos realizada por AC para las elecciones generales de 2011. Las primeras tres columnas presentan información oficial de la Auditoría Electoral del TSE. Se destaca que, con dos excepciones, todos los partidos y coaliciones que participaron en dichas elecciones gastaron más de lo que reportaron como ingresos. Es decir, de acuerdo con el TSE, más de 300 millones de quetzales no fueron reportados como ingresos de los partidos y fueron empleados en la campaña electoral. Asimismo, tres partidos superaron el límite de gastos establecido por la ley electoral, y dos de ellos fueron los que más votos obtuvieron en las elecciones para Presidencia

y Vicepresidencia. Las últimas dos columnas reportan los cálculos realizados por AC.¹⁵ Esta estimación,

¹⁵ La estimación realizada por esta entidad civil se basó en el monitoreo de la propaganda de los partidos políticos en los principales medios de comunicación masiva del país: cuatro canales de señal abierta, dos canales de transmisión por cable, veinticinco emisoras de alcance nacional, cinco diarios de mayor circulación y publicidad exterior (vallas y *muppies*). «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 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» (AC, 2012: 35-37).

que deja fuera muchos de los gastos originados en la campaña de tierra y la parte descentralizada de la campaña de aire, confirma que los partidos que obtuvieron más votos no reportaron el origen de los fondos y gastaron más de lo permitido.

Ante este monto de gastos surgen interrogantes con respecto a quién o quiénes se hacen cargo del pago de estos costos; con qué fines y a través de qué

medios fluyen estos recursos que, como se ve, no son reportados en la contabilidad de los partidos y difícilmente son auditados por las autoridades electorales. Los informes de los partidos políticos son muy pobres y/o evidentemente falsos; sin embargo, reflejan algo de verdad: los recursos rara vez entran a una estructura partidaria central, sino se recaudan y ejecutan de manera descentralizada e independiente de los órganos de dirección del partido.

Las limitaciones de la legislación electoral y la responsabilidad del Tribunal Supremo Electoral (TSE): Las elecciones de 2011

Como se observa en la tabla 2, en las elecciones generales de 2011 resultó evidente que los partidos más votados rebasaron ampliamente el techo de gastos establecido. Además, la mayoría de partidos dio datos inexactos e incompletos de manera sistemática en sus informes, tanto en lo relativo a sus ingresos como en lo relativo a sus gastos.

El Partido Patriota (PP), que ganó la primera y la segunda vuelta electoral, presentó un presupuesto total de Q50,900,000.00, de los cuales gastaría Q26,700,000.00 en comunicación (medios televisivos y de cable, radiales, escritos y materiales diversos). Según los informes presentados por el PP al TSE, este partido gastó, entre mayo y septiembre de 2011, Q39,479,392.00. De acuerdo con el informe de auditoría electoral del TSE, entre mayo y septiembre de 2011 este partido gastó, solo en los medios de comunicación monitoreados, Q91,570,457.00, superando en 40 millones el techo de campaña y en 50 millones los ingresos reportados. De acuerdo con el tribunal, únicamente en los meses de mayo, junio y julio, este partido gastó más de los 51 millones permitidos. En cuanto al origen de los fondos, los informes presentados por el PP establecen que el 93% de lo gastado en campaña en los meses mencionados provino de actividades de autofinanciamiento (cenas). Según el PP, a través de «cenas» recaudó más de 36 millones de quetzales.

Por su parte, el partido LIDER, segundo lugar en las elecciones de 2011, presentó un presupuesto

de Q50,000,000.00, que contemplaba un gasto de Q40,000,000.00 en propaganda electoral. De acuerdo con el TSE, este partido reportó ingresos por Q27,141,840.00, poco más del 50% del presupuesto presentado. La auditoría electoral del TSE determinó que este partido gastó, entre mayo y septiembre de 2011, Q68,366,472.00, sobrepasando también el tope de gastos y muy por encima de lo reportado. La información sobre las fuentes del financiamiento de este partido tampoco es clara, ya que hace referencia a donaciones de afiliados y simpatizantes, sin especificar nombres y montos.

Los informes de auditoría electoral solo hacen referencia a los resultados del monitoreo de medios de comunicación, dejando fuera de la estimación la mayor parte de la campaña de tierra, que incluye la realización de centenares de mitines en los que, por lo regular, se ofrecen alimentos y obsequios a los asistentes.

El TSE sancionó a ambas agrupaciones políticas por sobrepasar los topes de gastos; sin embargo, esta sanción no tuvo consecuencias relativas a la suspensión o cancelación de estos partidos, o la anulación de los resultados electorales. De esa cuenta, los partidos más votados en las elecciones de 2011, incluyendo el que ganó la Presidencia, violaron sistemática e impunemente la legislación electoral: recibieron más recursos de los que reportaron y no revelaron las fuentes del dinero empleado.

Por el predominio de las personas antes que de los partidos, la recaudación se hace de manera individual y descentralizada y, en muchos casos, los candidatos y/o funcionarios construyen estructuras que, a través de la corrupción, se hacen de recursos públicos que son usados tanto para el enriquecimiento personal como para el financiamiento de la política. Solo la corrupción intrínseca al financiamiento de la política explica la racionalidad de volúmenes de inversión en campañas electorales que no pueden reponerse ni con el financiamiento público, ni con el sueldo que recibirán los funcionarios eventualmente electos. Tanto la recepción de fondos de donantes como el financiamiento por la vía de recursos públicos generan hechos ilícitos.

Los líderes y lideresas políticos rara vez aceptan referirse a las fuentes reales de financiamiento privado; sin embargo, mediante información recolectada a través del uso de diversas técnicas, es posible identificar y caracterizar algunas de las principales fuentes del financiamiento privado.

La campaña se financia de forma descentralizada, de manera que los candidatos a los diversos cargos de elección buscan fuentes de recursos. Desde esta óptica, puede analizarse de manera separada el financiamiento de la campaña nacional (Presidencia, diputados de lista nacional y diputados al Parlamento Centroamericano, PARLACEN); el de las campañas departamentales (diputados distritales); y el de las campañas municipales (corporaciones municipales).

De acuerdo con la información recopilada, las campañas nacionales han sido financiadas por las empresas guatemaltecas transnacionalizadas y las empresas transnacionales; los empresarios organizados en asociaciones; los proveedores del Estado; los medios de comunicación; y personas ligadas con estructuras criminales.

Las debilidades de la Auditoría Electoral del TSE

El diseño institucional del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y el conjunto de la legislación establecen serias limitaciones para controlar el financiamiento de los partidos políticos.

La Auditoría Electoral del TSE tiene a su cargo la verificación de los procesos administrativos y contables de la institución, así como el control de la papelería electoral –incluyendo el padrón electoral– y la auditoría de las finanzas de los partidos políticos. Para esta última tarea, cuenta con un coordinador y cuatro auditores que deben verificar a más de una veintena de partidos políticos.

La mayor parte de la información que verifica la Auditoría Electoral procede de los propios partidos políticos, ya que no se cuenta ni con los instrumentos electorales ni con el personal necesario para verificar en el campo.

A pesar de esto, y confrontando con los informes proporcionados por los medios de comunicación, la Auditoría Electoral ha podido demostrar que varios partidos han sobrepasado el techo de campaña en procesos electorales anteriores, y que no han podido demostrar el origen de sus fondos. Sin embargo, el régimen sancionatorio es tan débil que se convierte en un incentivo para que los partidos violen sistemáticamente las leyes y reglamentos de control.

Las campañas distritales se financian mediante fondos que los candidatos a diputados y diputados en busca de reelección logran movilizar. En muchos casos, estos fondos provienen de entramados de empresas y oenegés articulados por los mismos diputados y que se alimentan de fondos públicos y que, con suma frecuencia, pueden desarrollar vínculos con estructuras criminales. Finalmente, las candidaturas a alcaldes son financiadas mediante recursos de los candidatos y, en ocasiones, con recursos provenientes de empresas y entidades dedicadas a la construcción de obra pública.

En eventos de debate académico separados, tanto Philip Chicola,¹⁶ periodista y politólogo, como Enrique Godoy,¹⁷ periodista y consultor, coincidieron en identificar cambios en el origen y la composición del financiamiento privado de la política. Mientras que anteriormente fueron las élites empresariales y en particular los grupos vinculados con el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) los principales donantes de las campañas electorales, en la actualidad el aporte de estos ha disminuido de manera proporcional. El financiamiento actual de la política está en manos principalmente de proveedores del Estado en distintas escalas, así como en manos de grupos criminales. De acuerdo con esta estimación, de los empresarios aglutinados en las cámaras empresariales proviene poco menos del 25% del financiamiento; de los proveedores del Estado divididos en infinidad de entidades de distinto tamaño procede poco más del 50% del financiamiento; mientras que de las estructuras criminales, sobre todo de las dedicadas al tráfico de drogas, procedería el resto.

Godoy enfatizó que el grueso del financiamiento de la política proviene de la corrupción, de manera que, al final de cuentas, la política termina siendo financiada mediante fondos públicos y el sistema en su conjunto permite el enriquecimiento ilícito de los involucrados en estas transacciones.

Pese a que proporcionalmente el financiamiento político proveniente de las élites empresariales ha disminuido, este sigue siendo determinante sobre todo por la influencia que permite obtener en el Legislativo y el Ejecutivo. De acuerdo con Mayra Palencia, los grupos empresariales transnacionalizados son aquellos que, teniendo su origen y capital inicial en Guatemala, han logrado diversificar y ampliar sus actividades productivas fuera del país, sobre todo hacia el resto de países centroamericanos (aunque algunas de estas empresas tienen presencia en Sudamérica, en el Caribe y en otros continentes). Este tipo de empresas se caracteriza por la diversificación de sus actividades productivas; de acuerdo con distintas fuentes, ha financiado a algunos partidos y líderes políticos.

En cuanto al financiamiento proveniente de estos grupos, los casos más mencionados, aunque muy poco documentados, corresponden al apoyo que las empresas azucareras brindaron a los candidatos presidenciales Álvaro Arzú (candidato del PAN en 1990 y 1995) y Óscar Berger (candidato del mismo partido en 1999, y de la coalición PSN-MR-PP, en 2003); y el apoyo que un consorcio transnacional, con base en Guatemala, dio a la candidatura presidencial de Berger en 2003, y a la de Otto Pérez Molina, por el PP, en 2007.¹⁸ Se trata, como se ha señalado, de apoyos que no son registrados en las contabilidades de los partidos y, con frecuencia, se

16 Intervención en el foro público «Escenarios Electorales 2015: ¿Más de los Mismos?», Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Guatemala, 2 de febrero de 2015.

17 Intervención en el foro público «Podemos Vivir Mejor: Bases para una Agenda Legislativa Progresista», Fundación Friedrich Ebert (FES), 17 de febrero de 2015.

18 De acuerdo con un cable de la embajada estadounidense en Guatemala filtrado por Wikileaks, en una reunión con el embajador estadounidense, Pérez Molina reconoció que entre los principales financistas de la campaña del Partido Patriota, en 2007, se encontraban «[...] los Castillo, los Novella, los Herrera y Dionisio Gutiérrez, que pueden considerarse las cuatro familias más ricas de Guatemala» («Otto Pérez: financistas, alianzas, Nebaj y los Mendoza», *Plaza Pública*, 17 de agosto de 2011).

dirigen de manera particular a los candidatos presidenciales. En el caso de los azucareros, integrantes de la familia Vila participaron como recaudadores y representantes políticos de estos intereses, ocupando posiciones importantes en el Gabinete de gobierno (Valdez, 2009: 233-250).

Se sabe que los líderes políticos y candidatos presidenciales cercanos a los grupos empresariales solicitan financiamiento para sus campañas electorales. Los objetivos de la cooperación son proteger sus intereses, facilitar sus negocios existentes y, en algunos casos, abrir nuevos giros empresariales. En ocasiones, existen coincidencias ideológicas y programáticas con los partidos y candidatos. En otras situaciones, han sido empresarios exitosos quienes han financiado sus propias campañas electorales.¹⁹

Los empresarios organizados en cámaras también han sido señalados como financistas de los partidos políticos. Desde su creación, en 1957, el CACIF, que agrupa a la mayoría de las cámaras empresariales, se convirtió en el principal defensor de los intereses del sector privado y único interlocutor de este frente al Estado. Esto le ha posibilitado tener en exclusividad la representación de los empresarios en diversas entidades estatales: desde el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) hasta el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), pasando por la Junta Monetaria. De por sí, esto ha permitido a este Comité tener una influencia determinante sobre una buena parte de las políticas públicas.

La influencia sobre la política, los partidos, el Gabinete y el Congreso ha sido mediada por el financiamiento de las campañas electorales. Algunas fuentes han señalado que las asociaciones han tendido a contribuir con las campañas electorales según la cercanía a sus posiciones y la intención de voto mostrada en las encuestas. El aporte se garantiza ubicando a personas de confianza de los grupos empresariales en posiciones ganadoras en los lista-

dos de candidatos a diputados, de manera que los aportes pueden canalizarse a través de ellas.

Para abordar las relaciones entre las empresas de construcción de obra pública, de acuerdo con el análisis realizado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), pueden identificarse dos agrupamientos: las empresas pertenecientes a la Cámara de la Construcción, que generalmente ejecutan las obras más grandes de infraestructura, y las denominadas empresas emergentes. De acuerdo con esta fuente, «[...] los mayores contratistas del Estado en proyectos de construcción de obras públicas vinculados con la élite tradicional, o no, son miembros de la Asociación Guatemalteca de Contratistas de la Construcción (AGCC), entidad creada el 12 de septiembre de 1966. Otra asociación importante de contratistas, pero mayoritariamente dedicada a mercados privados, es la Asociación Nacional de Constructores de Vivienda (Anacovi, creada el 25 de octubre de 1966). En 1974, la AGCC y la Anacovi conformaron la Cámara Guatemalteca de la Construcción (CGC) como su ente institucional representativo. La CGC, por su parte, se define como la entidad cúpula que representa al sector de la construcción» (ICEFI, 2015: 91). La CGC, por su parte, se define como la entidad cúpula que representa al sector de la construcción.

Con el período democrático y el inicio del proceso de descentralización, las municipalidades fueron recibiendo más recursos públicos, de manera que aumentaron los fondos disponibles para obra pública local a través de los consejos de desarrollo. Esto potenció el surgimiento de lo que el ICEFI denomina *sector de contratistas emergentes*, el cual ha logrado una importante acumulación económica. «Según la percepción de dos expresidentes de la CGC, el sector emergente de nuevos contratistas, si bien atomizado en empresas y organizaciones no gubernamentales pequeñas y con acceso a contratos casi exclusivamente en el ámbito local, puede que en la actualidad cuente con un capital acumulado que exceda al de los empresarios grandes y formales agremiados en la CGC. De acuerdo con su criterio, gozan de mayor influencia y poder político, gana-

19 Tal es el caso de las candidaturas presidenciales de Juan Gutiérrez y Francisco Arredondo.

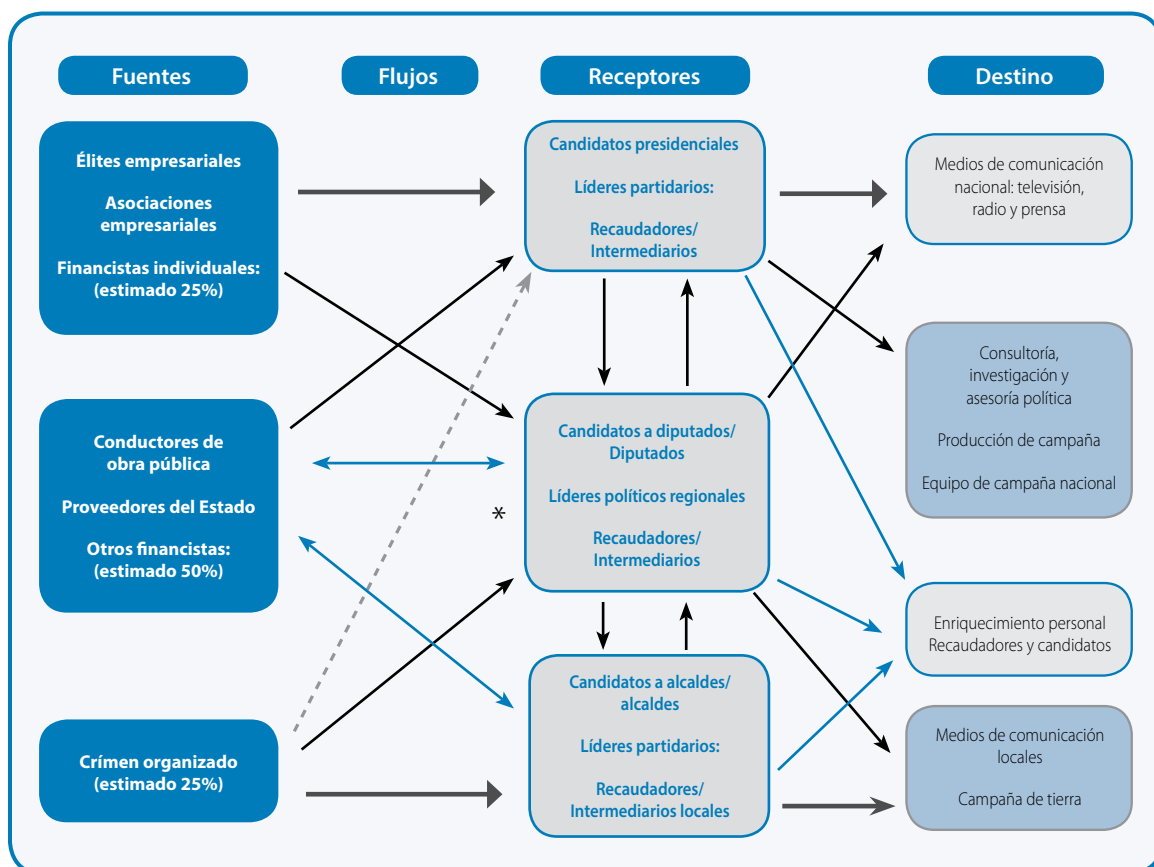
dos vía el financiamiento de campañas electorales de candidatos a cargos de gobiernos locales o diputaciones distritales». El financiamiento de campañas electorales se convierte en una inversión para ganar cuotas de poder político. Se espera que los candidatos financiados por estas empresas «[...] devuelvan el favor. Para este propósito, los fideicomisos públicos y la inversión realizada por las municipalidades o los Codede y demás mecanismos de ejecución ágil, pero opaca y expuesta al abuso, facilitan la adjudicación de contratos a través de mecanismos no competitivos, con precios superiores a los del mercado y en abierto conflicto de interés» (ICEFI, 2015: 102-103).

Muchas de las empresas de construcción en el ámbito local dependen de los arreglos que alcanzan con diputados, alcaldes e, incluso, con las estructuras de los consejos de desarrollo. En algunos casos estas empresas pagan comisiones y, en otros, son parte del entorno de los líderes políticos.

IV.2 Los receptores y los flujos del financiamiento

En la figura 1 se describe un modelo en el que se muestra los tipos de fuentes, receptores y destino de los flujos de financiamiento de la política.

Figura 1
Flujos en el financiamiento de la política



* El financiamiento de grupos de crimen organizado –particularmente provenientes del narcotráfico– ha sido denunciado, sobre todo en municipios y departamentos fronterizos.

De acuerdo con la reglamentación vigente, todos los recursos que perciban los partidos deben informarse a las autoridades electorales, registrarse debidamente y administrarse de manera transparente. Sin embargo, como se ha venido señalando, la recaudación y la ejecución de la mayoría de gastos se hacen de manera descentralizada. Además, buena parte de los aportes no son dinerarios, sino se otorgan mediante materiales empleados durante la campaña electoral y/o durante las actividades partidarias. Considerando esto y tomando en cuenta los niveles de análisis establecidos, se examinarán los ámbitos nacional, distrital y municipal.

En el ámbito nacional, los receptores del financiamiento político tienden a ser las estructuras nacionales de los partidos; los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia; los candidatos a diputados de listado nacional y recaudadores que operan en nombre de los partidos o sus candidatos. Algunos candidatos a diputados y alcaldes hacen aportes a las campañas nacionales y financian sus propias campañas.

La manera como se realiza la recaudación varía de una organización a otra y en el tiempo; algunos casos que han salido a luz pública permiten inferir la diversidad de situaciones encontradas. Cuando se analicen los entramados de corrupción se revisarán algunos ejemplos.

Los actores clave en la recepción de recursos ilícitos son las redes político-económicas ilícitas (RPEI). Por lo general, las RPEI se aglutinan en torno a diputados distritales y/o alcaldes y edifican una estructura de empresas constructoras, proveedoras del Estado y oenegés que les permiten canalizar fondos públicos que, a través de comisiones, sobornos o distribución de utilidades, posibilitan el reforzamiento y la ampliación de su poder a escala departamental y nacional. Por conducto de estas estructuras se financian muchas de las campañas distritales y municipales. Además, como se señalará adelante, muchos de estos grupos han tendido a relacionarse con estructuras propiamente criminales, particularmente del narcotráfico en zonas fronterizas.

En el nivel local, las candidaturas de los alcaldes se financian mediante los recursos que aportan las estructuras departamentales y con lo recaudado por los alcaldes o candidatos a alcaldes municipales. Es en este ámbito donde más frecuentemente se hacen señalamientos sobre flujos de dinero proveniente de estructuras criminales. Además, en muchos municipios los alcaldes han construido complejas estructuras que se alimentan de recursos públicos.

En los tres niveles mencionados y en todos los procesos de recaudación, uno de los incentivos perversos del sistema –y en particular de la falta de transparencia y regulación– es que la recaudación de fondos permite el enriquecimiento de los candidatos y/o recaudadores.

IV.3 El financiamiento ilícito de la política: Una tipología de casos

El objetivo de esta sección es ofrecer un panorama acerca de los tipos de caso que ocurren en el financiamiento ilícito de la política. Se parte de los tipos de financista que operan en los distintos niveles de la política y que aportan a las campañas municipales, distritales y nacionales. En este análisis resulta particularmente importante considerar la existencia de entramados de corrupción, estructuras criminales que a partir de posiciones políticas saquean el erario público para el financiamiento de las campañas electorales y para el enriquecimiento personal de sus integrantes. Esta clase de estructura está presente en todo el territorio nacional y se expresa en grupos que operan en los municipios, en los distritos y en el ámbito nacional. Como se ha señalado, los medios de comunicación constituyen actores de primer orden en el proceso político y las decisiones de sus dueños tienen impacto en la política. Finalmente, se considerarán casos que muestran la acción de grupos criminales propiamente dichos.

IV.3.i Las élites empresariales y el financiamiento ilícito de la política

En los informes presentados por los partidos políticos al TSE y que dan cuenta de los fondos recibidos, nunca o casi nunca se lee el nombre de empresas o empresarios adscritos a las principales asociaciones. Sin embargo, tanto los líderes políticos como los estudiosos del tema confirman que estos grupos tienden a financiar a los candidatos que puntúan en las encuestas, así como a aquellos con quienes simpatizan por razones ideológicas o programáticas. Este apoyo se materializa en aportes monetarios, contribuciones en especie y contactos para ampliar la recaudación. Los aportes en especie incluyen desde el financiamiento de actividades del partido –como las asambleas nacionales–, donación de bienes para incluir en las «bolsas» de víveres que obsequian los partidos, hasta el apoyo logístico para el transporte de candidatos.

Estos grupos han mantenido influencia en el Ejecutivo y en el Legislativo a cambio de este tipo de aporte que, por el simple hecho de no ser reportado y no entrar en la contabilidad formal de los partidos, constituye ya un hecho ilícito. Las razones de este ocultamiento son varias: en primer lugar, y a diferencia de otros países, no existe una cultura de la transparencia en las donaciones políticas, y los empresarios generalmente prefieren que sus nombres no aparezcan vinculados con proyectos políticos particulares. En segundo lugar, por el hecho de que en muchas ocasiones se apoya a varios candidatos en una misma contienda electoral, se prefiere mantener el anonimato y, finalmente, para los propios recaudadores del partido y para los candidatos mismos es preferible no declarar los recursos recibidos que, al final, se manejan de manera discrecional.

De acuerdo con la información recopilada, puede identificarse tres formas de financiamiento de las élites empresariales a los partidos políticos:

- 1) Empresarios individuales o grupos empresariales aportan a partidos y/o candidatos específicos por intereses, afinidad ideológica, o para granjearse alguna seguridad frente a posibles momentos de incertidumbre. Estas donaciones no son reportadas a las autoridades electorales y los compromisos derivados de este intercambio no son transparentes.
- 2) Empresas nacionales o transnacionales «invierten» en diputados, líderes políticos y funcionarios a cambio de negocios, adjudicación de obras u otros compromisos. El dinero de los sobornos es utilizado para el enriquecimiento personal de los políticos y para las campañas electorales.
- 3) Recaudadores/empresarios reciben aportes para campañas electorales sin reportarlos al TSE ni a la contabilidad de los partidos y, una vez en el gobierno, benefician a los financistas. En este caso, además de delitos electorales y enriquecimiento ilícito existe tráfico de influencias.

Como se señaló antes, las contribuciones de las élites empresariales a la política no están documentadas. Sin embargo, con base en fuentes secundarias es posible ilustrar algunos de los tipos mencionados.

Sobre el aporte de empresarios o grupos empresariales a partidos y candidatos por intereses, afinidad ideológica y/o protección frente a incertidumbre, Segovia, en su estudio sobre los grupos empresariales centroamericanos transnacionalizados, señaló que históricamente estos han participado en política «[...] colaborando con el financiamiento de todos o la mayor parte de los partidos políticos contendientes (aunque en proporciones diferentes dependiendo de sus expectativas y de sus afinidades ideológicas), bajo la lógica de diversificar el riesgo y de asegurar la influencia en el futuro gobierno, cualquiera que sea» (2004). Este comportamiento comenzó a cambiar en algunos países en donde se ha apoyado en forma exclusiva a los partidos ideológicamente afines a estos grupos. «Este cambio en

el comportamiento de los empresarios, junto a la ausencia de regulaciones efectivas sobre el monto de financiamiento privado de las campañas políticas, ha provocado un sobre-financiamiento de los partidos apoyados por los grupos de poder económico, lo que sumado a la falta de legislación que reglamente el acceso y el uso de espacios en los medios de comunicación por parte de los partidos políticos, se ha traducido en una clara competencia desleal a favor de aquellos partidos que tienen el aval de los grupos de poder económico y en contra de aquellos que son considerados hostiles hacia la empresa privada o que simplemente no son considerados como opciones reales de poder» (Segovia, 2004: 108-109).

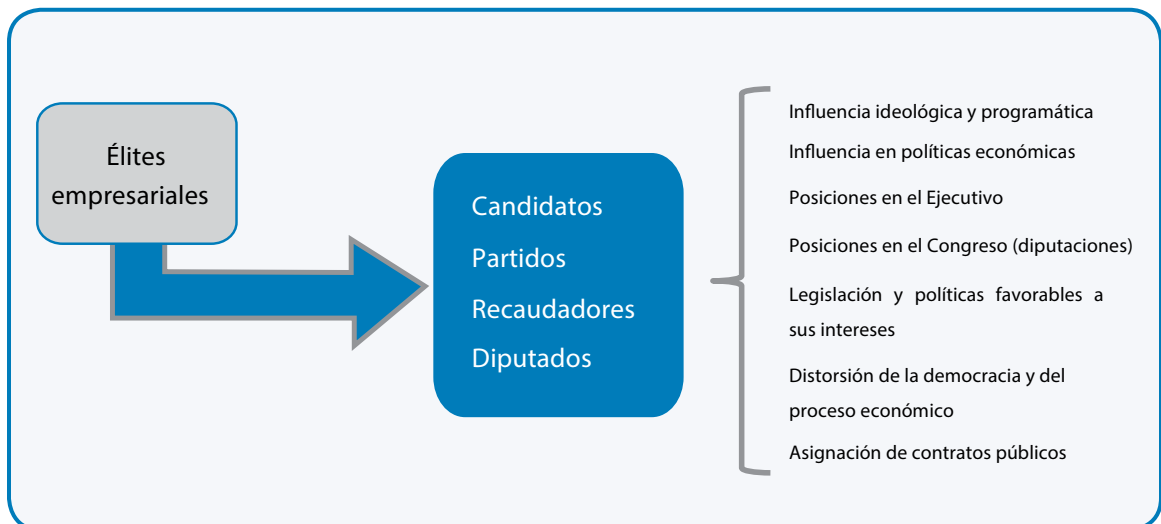
Richard Aitkenhead Castillo, vinculado con las élites empresariales guatemaltecas, al analizar las relaciones entre política, Estado y empresariado reconoció la influencia de este último en el sistema político a través «[...] de la participación empresarial en partidos políticos, a través del financiamiento de campañas electorales, y a través de las presiones empresariales, sectoriales, a los gobiernos, al Congreso o a los diferentes organismos del Estado.

[...] Entonces la influencia del empresariado se da en la participación en los partidos políticos, en su financiamiento y en la presión a los gobiernos. En los tres campos la pregunta es si esa influencia se hace con transparencia, con reglas de juego claras y con una igualdad de condiciones, sin actitudes que lejos de fomentar el fortalecimiento de los partidos políticos y la competencia electoral, lo que buscan es eliminarla» (2005: 48-49).

En entrevistas realizadas por Fernando Valdez a Felipe Bosch Gutiérrez (grupo Multi Inversiones) y Alfredo Vila (sector de azucareros), ambos reconocieron su participación activa en el financiamiento de la coalición GANA de cara a las elecciones de 2007, que lograron llevar a la Presidencia a Óscar Berger.

En general, la mayoría de estos aportes no está documentada ni es reconocida por los partidos; sin embargo, el financiamiento de las élites empresariales a los partidos políticos ha sido y es una constante. Este apoyo es ilícito en tanto no ha sido sujeto a normas de transparencia, ni ha sido reportado a las autoridades electorales.

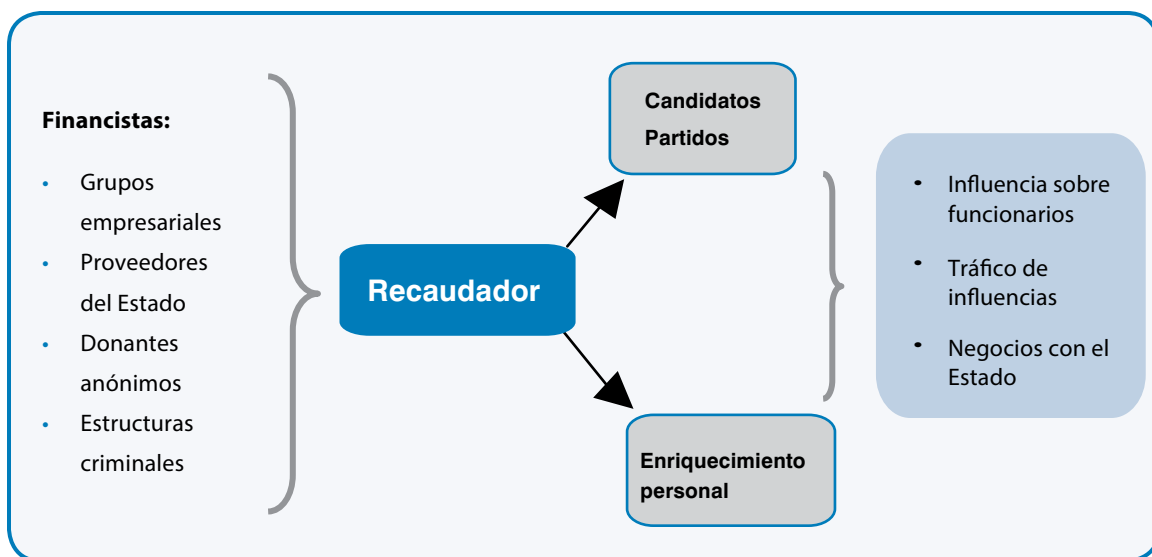
Figura 2
Élites empresariales y financiamiento de la política



Uno de los actores determinantes en el financiamiento privado de la política es el recaudador, quien actúa en los distintos niveles de la competencia política –nacional, distrital, y local– y moviliza fondos, según sus contactos con élites empresariales, proveedores del Estado, donantes que prefieren mantener el anonimato y estructuras criminales. En el nivel nacional, sobre todo en las campañas presidenciales, los recaudadores actúan de manera independiente a los partidos, movilizándolo recursos directamente para el candi-

dato presidencial, a quien no siempre reportan ni el nombre de los donantes ni los montos de los aportes. Igualmente, tampoco establecen con claridad cuáles son los compromisos adquiridos con los financistas. Esta autonomía posibilita que el propio recaudador, en muchos casos, se quede con parte de los donativos; asimismo, durante un futuro ejercicio de gobierno, le posibilita un alto grado de incidencia en los gobernantes y se presta al tráfico de influencias. En la figura 3 se ilustra el papel desempeñado por los recaudadores.

Figura 3
El recaudador y el financiamiento ilícito



En cada gobierno puede identificarse recaudadores que posteriormente han tenido una fuerte influencia en el Ejecutivo. Uno de los casos emblemáticos más recientes en el que el recaudador se enriquece y construye redes de tráfico de influencia es el de Gustavo Alejos. Durante el gobierno de Álvaro Colom (2008-2012), Alejos fue nombrado secretario privado de la Presidencia, desde donde logró una importante influencia política y convertirse en facilitador de negocios propios y ajenos. Financista y operador de Colom durante la campaña electoral de 2007, influyó en el nombramiento y destitución

de funcionarios. Durante este período, las empresas vinculadas con él fueron beneficiadas por contratos públicos, y su hermano y padre, respectivamente fueron nominados como candidatos a diputados (por lista nacional y al PARLACEN) por la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE).

Alejos fue, de acuerdo con Zepeda, uno de los principales financistas de Colom y también actuó como recaudador. Ya en el ejercicio de gobierno «[...] fue el principal operador político y hombre de confianza número uno del presidente. El cargo

que ocupó le permitía una posición privilegiada en la repartición de negocios públicos, así como en el nombramiento de ministros, secretarios y directores. La influencia por él ejercida fue descrita como omnímoda: si en la antigüedad todos los caminos conducían a Roma, así también durante el gobierno de la UNE, casi todos llegaban a él [...]» (Zepeda, 2012: 18).

En sus declaraciones por el caso Rosenberg, el empresario Gregorio Valdez reconoció haber aportado «informalmente» (es decir, sin registros) a la campaña de Colom, tanto mediante recursos monetarios como con transporte, a través de Gustavo Alejos. Y, por su parte, el mismo Alejos se ha reconocido como financista de los partidos GANA, TODOS y UNE; sin embargo, su nombre no aparece en las declaraciones.

En una entrevista concedida a la revista *Contrapoder*, Gustavo Alejos reconoció que apoyaba con financiamiento a Sandra Torres, candidata presidencial de la UNE; a Roberto Alejos, de TODOS; y a la GANA. De este partido, señaló: «[...] a la GANA siempre la he mantenido como partido, pero lógicamente ellos tienen otros financistas más fuertes ahora» (Font, 2014: 10-14).

IV.3.ii Los medios de comunicación y el financiamiento indirecto de la política

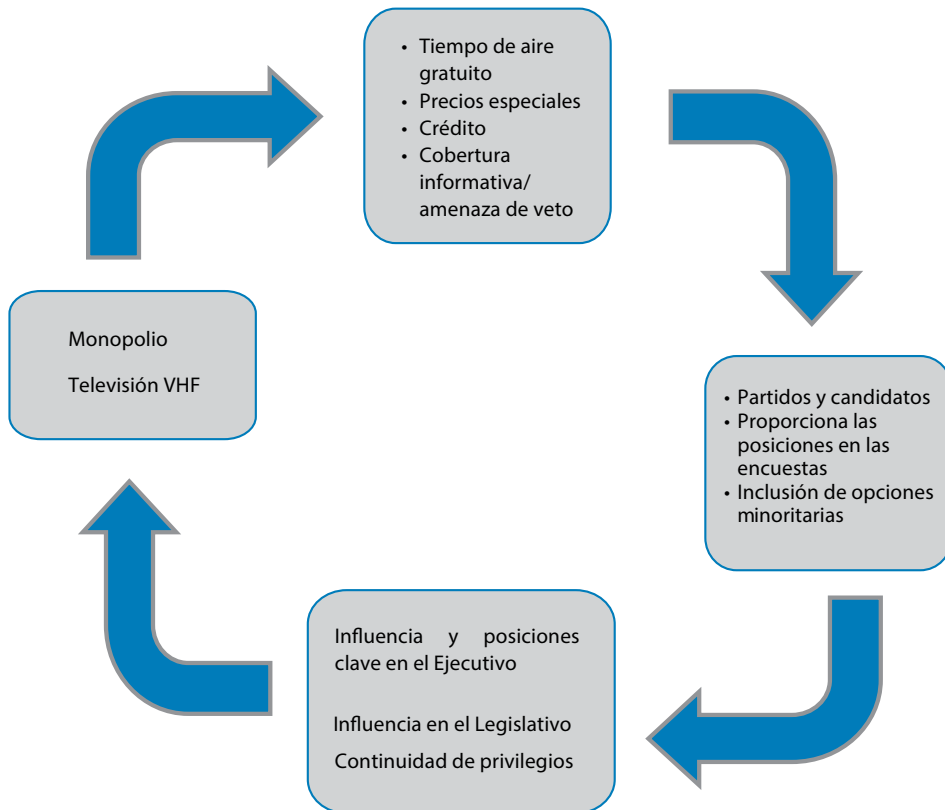
Como se ha referido, la relación de la política con los medios de comunicación se encuentra mediada por tres tendencias: la concentración de los medios con cobertura nacional (televisión y radio); la

dispersión de los medios locales de comunicación (empresas de cable y radios); y el establecimiento de conglomerados de medios en torno a líderes políticos. Tomando en cuenta estas tendencias debe considerarse, además, que desde los medios de comunicación puede realizarse una suerte de financiamiento indirecto de la política a través de ceder espacios para «infomerciales» disfrazados de notas periodísticas en los noticieros televisivos y radiales; posicionar a líderes políticos y vetar a otros en la cobertura noticiosa; y pactar tarifas diferenciadas por tiempo de aire.

Tomando en cuenta lo anterior, es posible identificar tres tipos de relación entre los medios y la política:

- 1) El monopolio de televisión abierta pacta con candidatos y/o líderes políticos costos especiales de publicidad, así como espacios gratuitos o créditos (incluyendo cobertura en los noticieros) con miras a mantener la concesión y la adjudicación de publicidad gubernamental. En este caso, se trata de aportes en especie que no son reportados en la contabilidad de los partidos.
- 2) Consorcios de medios de comunicación realizan aportes en especie a partidos y candidatos a cambio de pauta oficial, posiciones en el Legislativo y adjudicación de publicidad gubernamental.
- 3) Líderes políticos en el nivel nacional, distrital o local, constituyen redes de medios nacionales y locales que se alimentan de los recursos provenientes de la corrupción.

Figura 4
La televisión VHF y el financiamiento indirecto de la política



La relación de los medios de comunicación con el financiamiento ilícito de la política es compleja y, en la mayoría de los casos, se lleva a cabo de manera indirecta. Como se ha señalado, el caso extremo, ilustrado en la figura 4, corresponde al monopolio de televisión en VHF, que se ha convertido en un actor relevante en la política. De acuerdo con diversas fuentes, desde el monopolio se apoya a la mayoría de partidos políticos otorgándoles créditos, tarifas especiales, tiempo de aire gratuito, espacios en los noticieros nacionales en calidad de «infomercial», etc. Esto le ha garantizado a este grupo mantener el monopolio, recibir contratos con entidades públicas para comunicación oficial, entre otros. De esa

cuenta, la relación se convierte en un círculo vicioso: ningún partido o líder político se atreve a desafiar al monopolio por temor a ser vetado y, a la vez, esta práctica consolida a dicho grupo.

La segunda forma mencionada se ha observado en las últimas legislaturas: a través de acuerdos que incluyen el acceso a medios, personas allegadas a sus propietarios y socios han sido postuladas como diputados o nombradas en el Gabinete de gobierno. Y, en cuanto a la tercera forma, algunos partidos han estructurado un conjunto de medios de comunicación que responden directamente a sus intereses.

IV.3.iii Los entramados de corrupción en torno a la obra pública

Como se ha señalado a lo largo de este informe, el financiamiento privado de la política tiende a producir actos de corrupción. En el caso guatemalteco, puede afirmarse que la mayoría del financiamiento de la política es ilícito y, en buena medida, proviene de la corrupción. Esto es resultado de la interacción entre variables que incluyen las características del sistema político; un marco legal limitado; la debilidad institucional de las entidades que tienen a su cargo controlarlo; y un sistema presupuestario por el que fluyen los recursos públicos a distintas entidades, con bajos niveles de control, discrecionalidad, falta de transparencia e influencia de los actores políticos.

Es el flujo de recursos para la obra pública el que alimenta de manera principal el financiamiento de la política; promueve el enriquecimiento ilícito de funcionarios y otras personas vinculadas con estos grupos; y finalmente contribuye al empobrecimiento de la mayoría de la población guatemalteca, pues los fondos públicos –y en algunos casos, recursos provenientes de préstamos internacionales– se desvían de los objetivos previstos.

La corrupción en la contratación de obra pública opera en todos los niveles y abarca desde empresas transnacionales que pagan sobornos a diputados y otros funcionarios para la asignación de proyectos, hasta pequeñas constructoras municipales ligadas a alcaldes y/o diputados que mediante la manipulación del sistema de consejos de desarrollo y otros mecanismos de inversión pública se adjudican obras que, en muchos casos, están sobrevaluadas, no se realizan, o si se construyen no cumplen con estándares mínimos de calidad.

Este es el núcleo del financiamiento ilícito del sistema político y se basa en una amalgama de intereses

que incluye a políticos, funcionarios, entidades públicas, empresarios, organismos no gubernamentales y grupos criminales. Se estima que la mayor parte del financiamiento de la política proviene de estos entramados de corrupción que constituyen, en sentido estricto, estructuras criminales y que han capturado la institucionalidad pública para favorecer sus intereses.

De acuerdo con la información analizada, los tipos de financiamiento político ilícito que pueden encontrarse en torno a la obra pública son:

- 1) Constructores aglutinados en asociaciones influyen a través del financiamiento político y sobornos en posiciones estratégicas en el Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y vivienda (CIV) y/o en el Congreso, lo que les permite incidir en la adjudicación de nuevas obras y/o en el mantenimiento de la red vial.
- 2) Redes político-económicas ilícitas construidas alrededor de diputados y/o alcaldes que articulan redes de constructoras y oenegés a las que canalizan obras públicas permiten el enriquecimiento ilícito de sus integrantes, así como el financiamiento de campañas electorales.
- 3) Estructuras articuladas desde empresas constructoras que financian campañas electorales para obtener *a posteriori* la adjudicación de obras públicas.

Sobre el primer tipo, de acuerdo con el referido estudio del ICEFI (2005), existe una correlación entre la adjudicación de obras públicas y/o compras y la influencia política que los empresarios han adquirido por la vía del financiamiento de la política.

Entre los constructores cuya participación como financistas de campañas electorales ha sido documentada puede citarse el caso de Gregorio Valdez

O'Connell, propietario de diversas empresas proveedoras del Estado y que, «informalmente» y a través de Gustavo Alejos, apoyó financiera y logísticamente la campaña de Álvaro Colom.²⁰

Como se indicó antes, el predominio de asociaciones gremiales de construcción en el control del manejo de la obra pública se ha visto afectado por la irrupción de centenares de pequeñas y medianas constructoras que se han convertido en proveedores del Estado en el ámbito local. Ello ha sido posible gracias al cumplimiento de las leyes de descentralización, cuya observancia ha hecho posible la dotación de recursos tanto a las municipalidades como a los consejos de desarrollo. De acuerdo con estimaciones realizadas por analistas económicos, en el presupuesto de 2015 alrededor de tres mil millones de quetzales fueron asignados al CIV, entre cuyas funciones está la construcción y mantenimiento de carreteras (tareas generalmente asignadas a integrantes de la Cámara de Construcción), mientras que diez mil millones de quetzales están destinados a la inversión por la vía de las municipalidades y los consejos de desarrollo.

Ahora bien, la adjudicación de obras en estos niveles está mediada por procedimientos informales que posibilitan que, aunque se cumplan los requisitos administrativos, estos sean sorteados en beneficio de los interesados. Los recursos públicos que alimentan la corrupción fluyen por múltiples vías que se definen en el presupuesto nacional e incluyen el Listado Geográfico de Obras, los presupuestos de los ministerios, la dotación constitucional a las alcaldías, los fondos de los consejos de desarrollo y los diversos programas sociales.

20 En las declaraciones de Valdez sobre el caso Rosenberg, este afirmó: «Yo ayudé al señor Gustavo Alejos durante la campaña electoral 2007. La ayuda que le proporcioné fue financiera y logística». Ante la pregunta con respecto al registro de esa ayuda indicó que «[...] fue informal porque yo nunca le di al partido... logística porque coordinábamos vuelos, el combustible, etc.».

En este tipo de relación, las empresas constructoras, mediante comisiones, donaciones y otras formas de entrega de recursos, financian de manera directa o indirecta las campañas electorales y resultan beneficiándose de la adjudicación de obras públicas. En este modelo, existe una separación parcial entre las empresas y los políticos.

En el segundo tipo de estructuras que financian la política a través de las obras públicas no existe esa separación entre los políticos y las empresas. Como se mencionó, las RPEI se configuran en torno a diputados y alcaldes y articulan a redes de municipalidades, empresas constructoras y proveedoras del Estado, oenegés y funcionarios en posiciones clave de las gobernaciones departamentales y consejos de desarrollo. Estas estructuras se han constituido específicamente para saquear fondos públicos, consolidar y aumentar el poder político de sus integrantes y constituir una extensa red de intermediación que moviliza electores y puede pasar de un partido a otro.

Un ejemplo emblemático y reciente es la RPEI estructurada en torno al alcalde de Chinautla, Arnoldo Medrano, quien inició su carrera política como tesorero del municipio de Chinautla, Guatemala, en 1980. Con posterioridad fue candidato por la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) y el Partido Revolucionario (PR); ha sido electo por el PAN, GANA, UNE y PP.²¹ Contra este alcalde se presentaron varias solicitudes de antejuicio. La Intendencia de Verificación Especial (IVE) lo denunció por «[...] transferencias a familiares del edil, cuando la comuna depositó Q 695 mil a Asidur, y ésta a allegados de Medrano. Por este hecho están sindicados Edgar Medrano y Manuela Osorio, hijo y sobrina del jefe edil; Rafael González, ex alcalde de San Miguel Petapa y Erick Montepeque. [Otra denuncia presentada] es por haber otorgado un contrato por Q 12 millones a la empresa Grupo Dinámica Constructiva S.A. La comuna pagó Q 1 millón 834 mil 787.06 [sic] –15 por ciento– por el cobro del

21 *Prensa Libre*, 17 de febrero de 2014.

IUSI pero no se prestó el servicio. Arison Rubicely Córdón, nuera del alcalde, aparece como administradora de la entidad y ya fue absuelta». ²² También fue denunciado por intercambio de cheques con el alcalde de San José del Golfo y la IVE lo señaló de «[...] recibir una comisión de la comuna de Villa Canales por 185 mil, la firma Constructora García ejecutó la obra en ese municipio y entregó dinero al jefe edil de Chinautla». ²³ Este tipo de contratación se llevó a cabo también en el municipio de San Miguel Petapa, donde el alcalde Medrano mantiene influencia. Sin embargo, el único caso que prosperó fue el relacionado con lavado de dinero. ²⁴

La estructura de Medrano opera en distintos niveles de escala y ámbitos del gasto público. El primer nivel, y más sencillo, ha correspondido a las compras directas. La ley permite que compras menores de Q90,000.00 puedan realizarse mediante cotizaciones simples. En este tipo de compra, desde el concejo municipal se solicitan cotizaciones a empresas ligadas con esta estructura. Estas presentan ofertas diferenciadas, generalmente sobrevaluadas, y se opta por la oferta más baja. Esto permite que la empresa beneficiada obtenga ganancias por los sobrepresos y por el propio servicio prestado. Las empresas están relacionadas con familiares o personas del entorno del alcalde, de manera que, en la siguiente compra directa, se beneficia a otra diferente. Como se cumplen los aspectos formales del procedimiento, este tipo de operaciones no son detectadas por las entidades de control.

Un segundo nivel corresponde a licitaciones por obras públicas. En estos casos, los procedimientos requieren que se realice una licitación formal a través de Guatecompras. La estrategia utilizada por este grupo ha sido establecer términos de referencia

22 *Ibid.*

23 *Prensa Libre*, 27 de abril de 2014.

24 *Prensa Libre*, 6 de junio de 2014.

La estructura de Baudilio Hichos

Un caso ilustrativo sobre la manera como operan las redes político-económicas ilícitas (RPEI) puede verse en la solicitud de antejuicio contra el diputado Baudilio Elinohet Hichos López, diputado al Congreso de la República por el departamento de Chiquimula.

De acuerdo con la solicitud presentada por el MP y la CICIG, entre agosto de 2014 y febrero de 2015 «[...] un grupo estructurado de personas con roles definidos, de forma concertada cometió delitos contra la administración pública, con el ánimo de obtener beneficios ilícitos en procesos de cotización y/o compra directa de servicios contratados en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social».

Los investigadores del caso identificaron anomalías en varios eventos: el proceso de adjudicación de un motor diésel estacionario ubicado en el hospital del IGSS de Mazatenango; la contratación del arrendamiento del Consultorio y Caja Departamental del IGSS en el departamento de Chiquimula; y los servicios de reacondicionamiento del área que ocupará el consultorio mencionado.

En este último caso, la estructura mencionada realizó el reacondicionamiento del consultorio antes de que se invitara a ofertar, ocultando las obras y sin cumplir con la ley de contratación del Estado de Guatemala; impidió la participación legítima de otras empresas interesadas en ofertar en el evento, y engañó a otros oferentes que manifestaron inconformidades con la adjudicación.

En estos casos, el *modus operandi* de la organización criminal liderada por Hichos «[...] consistió en el aprovechamiento de influencias en las autoridades del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la posición e información que proporcionan los miembros de la organización que desempeñaban sus labores en el seguro social y el nexo necesario con empresarios que ofertaron los servicios; en contraposición con las necesidades del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, para cumplir con sus fines asistenciales».

y requisitos dirigidos a determinadas empresas; avisar con antelación a las empresas del entramado para que tengan la documentación revisada; o bien, ubicar el «evento» en la página de Internet de Guatecompras en horas inhábiles, de manera que solo quienes cuenten con información privilegiada, puedan participar. Al igual que en los casos de compra directa, las empresas que licitan pertenecen al entramado, de manera que la transacción siempre quedará dentro del grupo.

Un tercer nivel corresponde a la influencia en el Congreso, desde donde se aprueban recursos adicionales para los municipios y el listado geográfico de obras. Cabe mencionar que uno de los hijos de Medrano fue electo como diputado. El grupo, además, ha extendido su influencia a media docena de municipios del departamento de Guatemala, con lo que ha aumentado su influencia política y ha diversificado sus negocios.

Al analizar la estructura de Medrano debe considerarse que una de las características de las RPEI es su capacidad de construir una base política sobre la base de la intermediación adversa. Esta consiste en atender algunas necesidades de la población, establecer programas clientelares y, en general, construir redes de reciprocidad que posibilitan que su contingente de votantes y de presencia territorial pueda movilizarse de un partido a otro. Con ello, estos grupos son apetecibles para los candidatos presidenciales, lo que explica que Medrano haya sido electo por diferentes partidos.

La mayoría de RPEI es liderada por diputados distritales que, pese a haber cambiado varias veces de partido, mantienen apoyo electoral.²⁵

El caso del alcalde de Chinautla: Una red político-económica ilícita para saquear fondos públicos

La estructura formada en torno al alcalde del municipio de Chinautla, Guatemala, Edgar Arnoldo Medrano Menéndez, es un ejemplo ilustrativo de la forma en que operan las redes político-económicas ilícitas en el ámbito regional. Esta red articuló un conjunto de empresas ligadas con el alcalde Medrano: Constructora Lagunilla S.A.; Multitel S.A.; Constructora Escala S.A.; Construcciones Equité S.A.; Santa Cruz Construcciones S.A.; Constructora El Campo; Constructora Aguirre Hermanos S.A.; Grupo Dinámica Constructiva S.A. También estableció oenegés, entre ellas Hoy Guatemala y Asociación por la Salud y la Educación (SEDUCA), igualmente vinculadas con el entorno de Medrano.

De acuerdo con la solicitud de antejuicio presentada por el MP y la CICIG en contra de Medrano Menéndez, el mencionado entramado de empresas fue beneficiado con la adjudicación de contratos por parte de municipalidades de manera directa y a través de oenegés, por un monto de Q423,565,578.54. Los fondos destinados por la Municipalidad de Chinautla a través del fideicomiso al pago de obra y servicios públicos ejecutados por las entidades relacionadas fueron utilizados por estas para la constitución de certificados a plazo fijo, de los cuales fueron beneficiarios familiares del alcalde.

Entre los delitos cometidos por esta red están los de asociación ilícita, concusión, fraude, y lavado de dinero u otros activos.

25 En un estudio reciente, el investigador Harald Waxencker (2015) identificó 27 estructuras definidas por el autor como grupos de poder regional (GPR) que cuentan con las características de las redes político-económicas ilícitas. En esta categoría se incluyen a más de 30 diputados distritales.

En el ámbito municipal, en las municipalidades de Tactic, Senahú y Lanquín adjudicaron, entre 2011, 2012 y 2013, 52.3 millones de quetzales a empresas vinculadas entre sí. Se trata de la Constructora Sosa y Constructora e Inversiones Acacia, S.A. El propietario de la primera de estas empresas es Carlos Vinicio Sosa Aldana, y los de la segunda son Manfredo Morales Portillo y Julissa Sosa Aldana. En los concursos que se presentaron en Guatecompras ambas empresas participaron y una de las dos fue beneficiada. Se infiere que las autoridades municipales reciben algún tipo de comisión por estas negociaciones.²⁶

Finalmente, están las estructuras creadas desde las constructoras. Tal es el caso del grupo formado por José Rodolfo Guerra Díaz y sus hijos Gabriel y Wilder Guerra Villeda. Aunque el primero es originario de Camotán, Chiquimula, sus actividades empresariales se han desarrollado mayoritariamente en el departamento de Petén. El entramado de negocios de este grupo está formado por catorce empresas que se han visto favorecidas por importantes negocios públicos. «Hasta la llegada al poder del Partido Patriota (PP), los Guerra prosperaron gracias a una estrategia de hormiga: obtener muchos contratos de municipalidades y Consejos de Desarrollo, de montos reducidos. Ahora acaparan las obras medianas que ha otorgado el Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda (CIV) como los dragados o mantenimientos de carreteras. En 2012 obtuvieron Q 189 millones del Gobierno central y Q 104 millones de 11 municipalidades de Petén».²⁷ Al igual que la estructura de Samayoa, los Guerra tienen vínculos con partidos políticos y relaciones con el entorno de Byron Berganza, condenado por narcotráfico en Estados Unidos.

Parecido es el entramado de corrupción liderado por Otto Vinicio Samayoa Soria. Entre 2007 y julio de 2012 recibió contratos por al menos 616 millones de quetzales por medio de un entramado de empresas. Fue trabajador de la Dirección General de Caminos hasta 1997 y posteriormente se convirtió en contratista de la Unidad Ejecutora de Conservación Vial (COVIAL). La clave de su acumulación es que «[...] fueron los primeros en comprender que los recursos se habían descentralizado, que acercándose a los diputados era la nueva fuente de riqueza, que ya no todo pasaba por estar cerca del titular del ministerio de comunicaciones [sic]. Dos fuentes, además, identifican a los hermanos como financistas de los dos partidos punteros de la campaña electoral pasada. El Programa de Apoyo Comunitario Urbano y Rural (PACUR) –que consistió en dar una cuota de obras a cada diputado y el aumento de las asignaciones a COVIAL– hicieron [sic] que las empresas de los hermanos comenzaran a manejar grandes cantidades de dinero» (Asier Andrés, 2012). Guillermo Samayoa, hermano de Otto, fue diputado por el PP durante el período 2008-2012, y presidió la Comisión de Infraestructura del Congreso de la República. A partir de ello, las empresas pasaron al negocio de los dragados. El entramado se ha sofisticado, pues mantienen numerosas empresas y un bajo perfil.²⁸ En julio de 2001, este grupo fue señalado por obtener contratos discrecionales por parte del CIV.

Un caso en el que de las empresas de construcción se pasa a la política es el de José David Echeverría, quien forma parte de un conglomerado de empresas familiares que incluye a hermanos y primos. Durante el gobierno de Álvaro Colom, este grupo se benefició con proyectos millonarios adjudicados por el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ)

26 *Prensa Libre*, 17 de marzo de 2014.

27 *elPeriódico*, 29 de octubre de 2012.

28 *elPeriódico*, 10 de julio de 2012.

Una red político-económica ilícita en acción: El caso Chávez-Arreaga

Entre las características de las redes político-económicas ilícitas (RPEI) está la tendencia a desarrollar prácticas políticas ilícitas que buscan ejercer poder indebido sobre el Estado, e influencia anómala en diversos procesos sociales. El caso Chávez-Arreaga ilustra la manera como, valiéndose de posiciones de poder, se intentó influir en las decisiones de gobierno.

De acuerdo con la solicitud de antejuicio presentada por el MP y la CICIG en contra de Luis Adolfo Chávez Pérez y Mirza Judith Arreaga Meza de Cardona, estas personas, valiéndose de su cargo de diputados al Congreso de la República, presionaron al ministro de Desarrollo Social para que les fueran asignados proyectos de inversión pública por un monto de entre cinco y diez millones de quetzales a las empresas que ellos designaran. Los diputados mencionados propusieron una «alianza política» para no ejercer oposición a cambio de tener participación en procesos contractuales que les dieran réditos políticos en su región, así como ingresos. En palabras del diputado Chávez grabadas por el ministro de Desarrollo Social, «[...] nosotros no queremos hacer una alianza con ustedes a lo pelado, no, queremos que por lo menos entiendan ustedes que hay dos aliados estratégicos allá, o tres o cuatro, pero somos del LÍDER, y que queremos entrarle a platicar con ustedes [...]». Para realizar esta operación, los involucrados dijeron contar con un empresario –ligado a otro diputado– con quien se arreglarían directamente.

En este caso, la red –que involucra a diputados y constructores– buscó, a través del uso indebido de una posición política, violar las normas de adjudicación de obra pública, beneficiar a una empresa en particular, en detrimento de posibles competidores; y agenciarse de manera ilícita de fondos públicos.

Entre los delitos cometidos están los de tráfico de influencias y abuso de autoridad.

y varias municipalidades. Echeverría no pertenecía al partido UNE ni había sido parte de la estructura departamental, sin embargo, obtuvo la candidatura «[...] luego de varias conversaciones con integrantes de la UNE y autoridades del FONAPAZ, el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural del departamento de Suchitepéquez y el Ministerio de Educación fueron los principales contratistas de la Corporación Don Pepe, durante los últimos cuatro años. En tanto la Asociación de Desarrollo y Servicio Social (ADES) intermedió para que se adjudicaran proyectos a las empresas que también se identificaban como Construcción Don Pepe».²⁹ Antes de tomar posesión como diputado, Echeverría renunció a la UNE y se incorporó al partido TODOS. Actualmente pertenece a LIDER.

Otro caso en el nivel intermedio es el de Aníbal Menéndez Rodríguez, secretario departamental de CREO, quien fue acusado por el MP «[...] como presunto integrante de una banda de narcotraficantes que opera en el país y de tener vínculos con narcos en El Salvador [...]». Según la investigación, Menéndez podría ser el financista de la estructura para adquirir la droga que sería vendida a clientes del vecino país».³⁰ Pese a que el MP pidió que fuera ligado a un proceso, Menéndez fue liberado.³¹

IV.3.iv El crimen organizado y el financiamiento de la política

Son muchas las voces que han señalado que estructuras criminales dedicadas al narcotráfico han penetrado la política y la institucionalidad pública a través del financiamiento de campañas electorales. Sin embargo, a la fecha, son relativamente pocos los casos que han sido documentados, ya que se trata de relaciones de diverso tipo que se suscitan en diferentes escalas (municipal, departamental y na-

29 *elPeriódico*, 13 de agosto de 2013.

30 *Prensa Libre*, 25 de septiembre de 2013.

31 *Prensa Libre*, 27 de septiembre de 2013.

cional) y operan por conducto de redes que están transformándose constantemente.

En los últimos diez años, las estructuras del narcotráfico han cambiado rápidamente debido a la captura y extradición, así como a la muerte de la mayoría de líderes de los grandes grupos que operan en el país. Estos grupos se han dedicado sobre todo al transporte y almacenaje de la droga que pasa por el territorio nacional, y la captura y/o muerte de sus principales líderes ha provocado que las organizaciones se fraccionen en grupos aún más pequeños que controlan algunas rutas y algunos territorios. Los vínculos con la política obedecen a la necesidad de estos grupos de contar con protección política, información y libertad de acción en las zonas en que operan. Estas relaciones se establecen con las personas —líderes políticos, candidatos, funcionarios electos— antes que con los partidos debido a la fluidez y la volatilidad electoral. Además de la búsqueda de protección, en las últimas dos décadas y en algunos lugares, las élites políticas locales y departamentales han establecido alianzas con grupos criminales para repartirse la asignación de obra pública. Esto ha posibilitado el enriquecimiento ilícito de funcionarios y su entorno, mientras que a los grupos criminales les facilita lavar las ganancias provenientes de sus actividades ilícitas y diversificar sus negocios, apropiándose también de recursos públicos. De esta manera se financia la política y se logra protección y ganancias. Esto ha llevado a intensificar las relaciones con alcaldes, diputados y funcionarios del Ejecutivo del más alto nivel.

A partir de fuentes secundarias y con información de investigaciones en proceso realizadas por la CICIG, puede identificarse distintas formas de relación entre grupos criminales y políticos:

- 1) Apoyo a candidatos presidenciales (generalmente de manera indirecta) con financiamiento, logística y otros recursos a cambio de acceso, información y protección.

- 2) Financiamiento a candidatos a cargos de elección popular (diputaciones y alcaldías).
- 3) Espacios de interrelación entre RPEI y estructuras criminales para la asignación de recursos destinados a la obra pública.
- 4) Participación directa de integrantes de grupos criminales como candidatos a cargos de elección.

Financiamiento de campañas presidenciales

Con respecto al financiamiento que grupos de crimen organizado dan a campañas electorales, puede señalarse que desde el inicio de la democratización estos grupos han aportado recursos a los partidos, en distintos niveles. En el ámbito municipal, por ejemplo, uno de los primeros casos documentados es el del exalcalde de Zacapa, Arnoldo Vargas, en su momento extraditado a los Estados Unidos por cargos de narcotráfico; en el ámbito presidencial, el caso de José Armando Llort Quiteño permitió captar cómo un financista con el más alto nivel de contactos en el Ejecutivo mantuvo estrechos vínculos con grupos criminales (Garay y Salcedo, 2012).

Durante la administración de Álvaro Colom operaron por lo menos tres estructuras de financistas que se beneficiaron con el ejercicio del poder (las de Gustavo Alejos, Gloria Torres y Obdulio Solórzano Montepeque);³² dos de ellas tuvieron relación con la narcoactividad.

Una de las estructuras de corrupción más cercanas a la Presidencia fue la que construyó la hermana de la entonces esposa del presidente, Sandra Torres, la señora Gloria Torres, quien fue una de las fundadoras de la UNE y tuvo a su cargo la organización del partido. Ello le permitió relacionarse con todos los

32 Además de las mencionadas, se ha señalado a Carlos Quintanilla, primer responsable de la entonces Secretaría de Análisis Estratégico (SAE) durante el gobierno de Álvaro Colom, de tener vínculos con grupos dedicados al narcotráfico.

candidatos a alcaldes y alcaldes en funciones de esta organización. Sobre la base de estas relaciones construyó un conjunto de entidades a través de las cuales recibía fondos de las municipalidades. Fue investigada y acusada de lavado de dinero y estafa. Esta estructura ha sido señalada de tener relaciones con el grupo dedicado al narcotráfico en el suroccidente de Guatemala liderado por Juan Ortiz Chamalé (Dardón y Calderón, 2014: 234).

De acuerdo con Dudley, las relaciones entre Gloria Torres y Juan Ortiz Chamalé incluían decisiones en torno a la postulación de candidatos a cargos de elección en el suroccidente del país, así como la asignación de obra pública: «Torres y Juan Chamalé decidieron quiénes se presentarían como candidatos a la alcaldía en varios municipios bajo su influencia [...]. Trabajando en estrecha colaboración con representantes del Congreso Nacional, ambos habrían canalizado dinero a través de contratos de obras públicas hacia empresas de Juan Chamalé, quien daba sobornos a [Gloria] Torres» (2014: 3).

En el entramado de corrupción construido en torno a Gloria Torres puede observarse, en primer lugar, el vínculo –probablemente mediado por el financiamiento– entre una estructura dedicada al narcotráfico con el nivel más alto de un partido político (advértase que Gloria Torres era la secretaria de organización de UNE).

En el caso de Obdulio Solórzano Montepeque, lo que se presenta es la participación de un presunto miembro de un grupo dedicado al narcotráfico en posiciones importantes de gobierno. Solórzano, financista de la UNE, fue postulado y electo, en 2003 y por este mismo partido, como diputado por Escuintla; fue parte del Consejo Político de la UNE en 2005 y, a principios del gobierno de Álvaro Colom, fue nombrado director del FONAPAZ. Su gestión al frente de esta entidad estuvo caracterizada por denuncias de corrupción.

Desde el FONAPAZ, Solórzano benefició con contratos de obra pública y posiciones administrativas a la estructura del narcotraficante Ottoniel Turcios

(extraditado a Estados Unidos en 2010). Una hija de Turcios, Lorena Turcios Ramírez, trabajó en el Programa de Desarrollo Rural de las Verapaces (PRODEV), del FONAPAZ, y en la empresa Deconor, S. A., del mismo grupo; fue beneficiada con la adjudicación de más de 30 millones de quetzales en obra pública. Solórzano renunció a FONAPAZ a mediados de 2009, y el 8 de julio de 2010 fue asesinado.

De acuerdo con López, «Un consejero de la administración de [Álvaro] Colom dijo que Solórzano estaba usando al FONAPAZ para lavar el dinero del tráfico de drogas, a través de la contratación de empresas de construcción con nexos con el crimen organizado para construir proyectos de infraestructura para municipalidades en el noreste de Guatemala. El consejero señaló que Solórzano fue despedido luego de que la Embajada de Estados Unidos denunciara al Gobierno los nexos con el crimen organizado en Alta Verapaz, en el norte de Guatemala» (López, 2011: 172-173; traducción libre).

También puede mencionarse el caso de la empresa Aeroservicios Centroamericanos, S.A., Aerocentro, uno de cuyos socios es Howard Suhr Castellanos, capturado en diciembre de 2012 en Honduras junto con un ex diputado guatemalteco y un funcionario hondureño debido a la sospecha de traficar con drogas. La empresa de Suhr transportó a los candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia del PP durante la campaña de 2011, y tras la toma de posesión alquiló las aeronaves utilizadas por el presidente y la vicepresidenta de la República (Gudiel y Herrera, 2012a y 2012b).

Recientemente, la señora Marllory Chacón, conocida como la «Reina del Sur», se declaró culpable de conspiración para traficar cocaína a Estados Unidos (10 de septiembre de 2014). La señora Chacón posee un entramado de 28 empresas «[...] relacionadas con la construcción, importadoras, inmobiliarias y haciendas, llegó a ser la aliada en Guatemala de Joaquín “El Chapo” Guzmán Loera, el jefe del cartel de Sinaloa [...]» (Hurtado, 2015). De acuerdo con el reportaje de Hurtado, «[...] aunque no era visible en la vida pública nacional, Chacón nunca fue una

desconocida entre el gremio empresarial. Se le acercaban no pocos sino muchos en busca de hacer negocios con ella. También la buscaban políticos. De ahí que conociera a casi todos los jefes de organizaciones partidarias. [En una reunión sostenida con dos periodistas guatemaltecos] contó que había ayudado a varios partidos para sus campañas».

Financiamiento de estructuras criminales a candidatos a alcaldes y diputados

Se considera que el nivel local es el más susceptible al financiamiento ilícito de la política. La misma exvicepresidente Roxana Baldetti afirmó: «No es nada nuevo, yo personalmente lo he vivido. Hay alcaldes que sabemos que trabajan para el narcotráfico y si revisamos el mapa, son alcaldes que están precisamente en las áreas fronterizas, y, ¿quién pone el dinero para estas campañas? El narcotráfico. Eso no es ninguna magia». ³³ Posteriormente señaló que «Todos los políticos sabemos quiénes son los alcaldes mafiosos, todos, y están hoy de alcaldes, no están en mi partido, conmigo se ofrecieron, pero yo no acepté porque tenía la duda de que ellos tenían que ver con el narcotráfico». ³⁴

Otro ejemplo reciente es la estructura liderada por Byron Lima Oliva. Este grupo logró hacerse al control del Sistema Penitenciario, en donde a cambio de pagos en efectivo se trasladaba a privados de libertad de una prisión a otra, o bien se mejoraban las condiciones de encarcelamiento. El control de presidios permitió a la estructura de Lima el establecimiento de una empresa cooperativa que se dedicaba a la maquila de ropa. Esta cooperativa fue proveedora de piezas de ropa para diversos partidos políticos, entre ellos el PP, durante la campaña electoral de 2011. Hasta la fecha, no se tiene claro si este aporte era parte de una transacción legítima o si era ilícita. Sin embargo, la investigación en torno a esta estructura posibilitó constatar que este grupo hacía aportes en dinero y en especie (incluyendo la

asistencia de edecanes a actos públicos) a líderes políticos en diversas zonas del país (tanto candidatos a alcaldes como a diputados).

Investigaciones en proceso han documentado los vínculos entre grupos de narcotráfico y políticos locales en muchos departamentos del país.

Zonas de interrelación: obra pública y narcotráfico

Una tercera forma de relación entre las estructuras criminales y la política es lo que puede denominarse como zonas de interrelación (contacto e interacción) entre los RPEI y los grupos criminales. Investigaciones en proceso permiten inferir que en la mayoría de localidades en las que operan grupos de narcotráfico, como parte de su diversificación económica, han establecido empresas constructoras que, a través de sobornos y del financiamiento de la política, se benefician de la asignación anómala de obra pública. Esto constituye una práctica sistemática y recurrente.

Participación directa de integrantes de grupos criminales como candidatos a cargos de elección

Finalmente, está la participación directa de integrantes de redes criminales en la política. El primer caso documentado es el del exalcalde de Zacapa, Arnoldo Vargas, postulado por la Unión del Centro Nacional (UCN). Fue, además, secretario departamental y municipal de dicha organización en Zacapa. De acuerdo con López, Vargas operó como una conexión entre el mundo criminal y el mundo político. Su estructura criminal se convirtió en el medio a través del cual las redes criminales colombianas transfirieron cocaína por toda Guatemala. Vargas fue capturado en 1990 y extraditado a Estados Unidos en 1992 (López, 2011: 148).

Otro político vinculado directamente con estructuras criminales es Manuel Castillo, electo diputado por Jutiapa en 2003, postulado por la UNE. Con posterioridad y ante las denuncias de sus nexos con el

33 *elPeriódico*, 11 de diciembre de 2013.

34 *Ibid.*

crimen organizado, fue expulsado de dicho partido. En las elecciones de 2007 fue electo alcalde de Jutiapa por un comité cívico. Fue acusado y sentenciado por el asesinato de varios diputados salvadoreños; su hermano, Enrique Castillo, alcalde de Jutiapa electo en 2011, fue asesinado en enero de 2013.

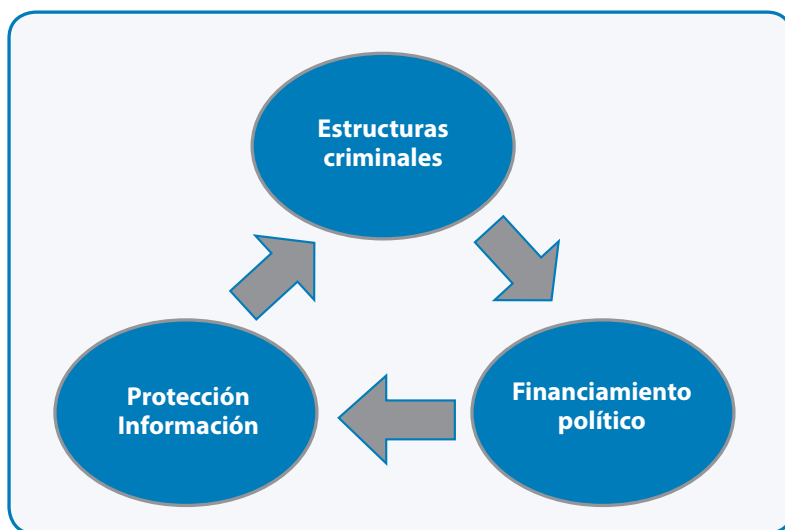
Frente a las elecciones de 2015, el señor Eswin Jerson Javier Javier, conocido como «Tres Quiebres», se ha postulado como candidato a alcalde del municipio de Ipala, Chiquimula. El caso es particularmente ilustrativo, ya que se trata de un empresario que ha sido constructor de obra pública y posee un canal de cable. Aunque se postuló por un comité cívico, al anunciar su campaña mencionó que ha sido abordado por diversos partidos que buscan promoverlo. El exministro de Gobernación, Mauricio López Bonilla, ha indicado «[...] que Javier es sindicado de actividades de narcotráfico en el oriente del país [...]. Javier había mantenido un perfil bajo, pero conforme se han desmantelado las estructuras –producto del control que tenían ciertas familias– surgió como

una persona que tiene control y manejo del área. “No puedo decir que es responsable, son hechos concretos los que definen una situación para efectos de judicialización, pero es presunto responsable de este tipo de cosas” expuso el ministro en entrevista [...]» (Boche, 2014: 20-23).

El caso de Javier Javier es particularmente importante porque articula tres de los espacios de financiamiento ilícito señalados en este informe: crimen organizado, construcción de obra pública y medios de comunicación locales.

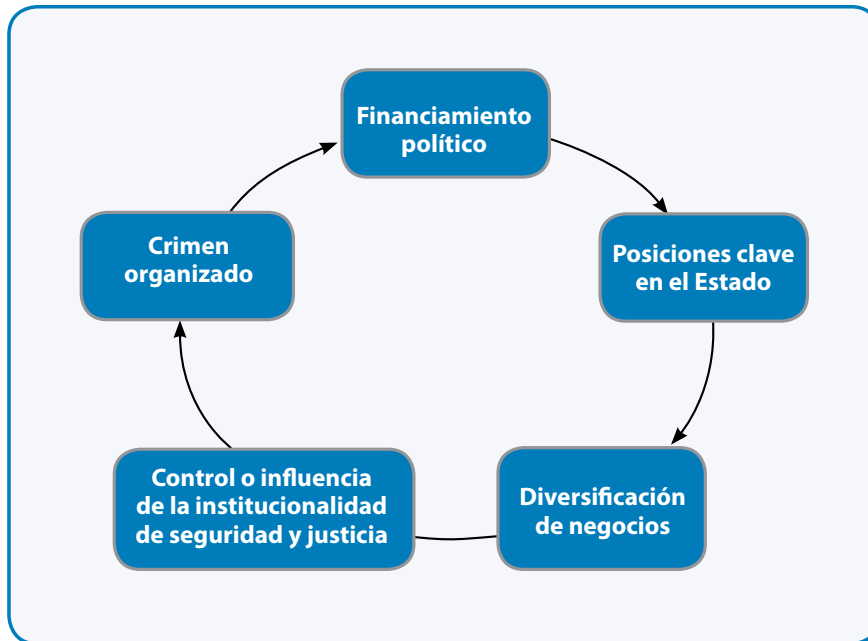
Al analizar los casos documentados se identifican distintas formas de relacionamiento de los grupos criminales con la política. La primera, que puede considerarse como la «tradicional», consiste en que estos grupos financian a candidatos y partidos en distintos ámbitos a cambio de protección (para mantener el funcionamiento de sus negocios) e información (para estar al tanto de posibles acciones en su contra) (figura 5).

Figura 5
Relacionamiento tradicional de grupos criminales con la política



Sin embargo, este tipo de relacionamiento se ha ido modificando para dar lugar a modelos de relación más compleja (figura 6).

Figura 6
Relacionamiento complejo de los grupos criminales con la política



A través del financiamiento político, las estructuras criminales buscan no solo beneficiarse de ciertos grados de protección e información, sino ocupar posiciones clave en el Estado que les permitan la diversificación de negocios y el control parcial o influencia de la institucionalidad de seguridad y justicia. Este tipo de relacionamiento ha sido evidente en diversas escalas territoriales. Con respecto a la diversificación de negocios, se

ha observado sistemáticamente que los grupos criminales tienden a montar empresas constructoras para acceder a asignaciones de obra pública. Esto les permite tanto aumentar sus ganancias como lavar los ingresos mal habidos. De la misma manera, están ampliamente documentadas las acciones de estos grupos para influir decisivamente en el nombramiento de funcionarios de seguridad y justicia.

V Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

1. El financiamiento de la política y de las campañas electorales es un asunto central para las democracias. Este régimen político busca, a través de la participación igualitaria en elecciones, que los representantes de los ciudadanos ocupen las principales posiciones del Ejecutivo y el Legislativo, y respondan a las demandas e intereses de la población. Para que un proceso electoral sea democrático, los ciudadanos deben poder elegir efectivamente entre opciones políticas diferentes, y los partidos políticos y otras organizaciones contendientes deben tener la misma posibilidad de dar a conocer a los electores a sus candidatos, sus programas y propuestas. El financiamiento excesivo y poco regulado de la política y de las campañas electorales produce serias distorsiones en el proceso democrático y tiene consecuencias negativas para el conjunto de la ciudadanía.

las personas que aportan a las campañas pueden llegar a tener más influencia que la mayoría de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, se introduce un sesgo en los resultados del proceso político, de manera que los funcionarios electos responden más a sus financistas que a sus electores.

Esta distorsión trae consecuencias para la sociedad en su conjunto, pues puede darse que los gobernantes tomen decisiones e implementen políticas u otras acciones favorables no a la mayoría de los ciudadanos, sino a personas y grupos particulares, en retribución a sus contribuciones. El análisis del financiamiento de la política se vuelve más problemático cuando se examina el origen de los fondos que, en muchos casos, provienen de la corrupción y/o de estructuras criminales.
2. Con relación al proceso democrático, el financiamiento excesivo y poco regulado conduce a la vulneración de los principios de igualdad ciudadana y equidad en la competencia. Como se ha demostrado en distintos estudios, existe una correlación entre la cantidad de recursos invertidos por los partidos y los resultados electorales. Esto puede conducir a que aquellos partidos que logren movilizar más dinero pueden obtener más votos, en detrimento de los que no tienen suficientes fondos. Con ello, la competencia electoral se vuelve asimétrica y
3. Como se describió en este informe, en Guatemala los gastos en las campañas electorales son excesivos y desproporcionados; la manera como los partidos y candidatos recaudan y gastan los recursos abre la puerta al financiamiento ilícito; y los controles, regulaciones y sanciones establecidos en la legislación son muy débiles y completamente insuficientes. Los mecanismos de financiamiento de la política han moldeado el sistema de partidos, incentivan la corrupción, y han socavado a la democracia guatemalteca.

4. Con relación a los gastos, tanto los informes de la Auditoría Electoral del Tribunal Supremo Electoral (TSE) como estudios independientes han demostrado, calculando solo una parte del espectro de los gastos en que incurren los partidos y candidatos, que en las campañas electorales los partidos grandes, con expectativa de éxito, invierten cientos de millones de quetzales, pasando por encima de los límites establecidos por la ley y sin explicar el origen de los fondos. En la campaña de 2011, la mayoría de partidos gastó más de lo que reportó al TSE, y el Partido Patriota (PP), el partido LIDER y la coalición UNE/GANA superaron ampliamente el techo de gastos establecidos. Así, las campañas electorales guatemaltecas son de las más caras de la región: mientras en México se invierten USD3.00 por ciudadano empadronado y en El Salvador USD6.36, en Guatemala esta cifra alcanza los USD10.11 de gastos por ciudadano empadronado.³⁵
5. En las estimaciones de gastos debe considerarse que, por lo regular, solo se calcula lo invertido en medios de comunicación –lo cual puede ser parcialmente confrontado–, dejando de lado la mayoría de los gastos de la campaña de tierra, que incluyen centenares de actividades políticas que se realizan en los más de 300 municipios, y que no pueden ser supervisados por las autoridades electorales. A esto se suma que las campañas electorales no se restringen al período establecido por la ley, sino que la tendencia es que los candidatos a distintos cargos de elección se mantengan en campaña permanente. En 2011, la Corte de Constitucionalidad (CC) declaró inconstitucional el delito de campaña anticipada, facilitando la continuidad de esta práctica.

Una de las dificultades para establecer el origen de los fondos y el destino de los gastos es que,

a pesar de las regulaciones, tanto la recaudación como los gastos se hacen de una forma descentralizada. Los candidatos a diputados y alcaldes recaudan fondos y financian sus propias campañas, así como los actos proselitistas en donde, en las distintas localidades, se promociona la candidatura presidencial, sin reportar a las autoridades del partido el origen y el destino del dinero. En muchos casos se reciben aportes en especie o se paga directamente a los proveedores, sin que quede registro de estas transacciones. En las campañas presidenciales ocurre una situación similar: cumpliendo formalmente con la ley, los partidos registran algunos ingresos y gastos, pero la mayoría de los gastos e ingresos no es reportada.

6. Esto conduce al financiamiento ilícito de la política. El carácter de ilicitud tiene dos dimensiones. En primer lugar, es ilícito porque no se reporta ni se registra de acuerdo con la normativa electoral, es decir, todo financiamiento que no se contabilice, independientemente de su origen y de las intenciones del donante, pasa a estar al margen de la ley. En segundo lugar, en muchos casos, el financiamiento que entra a las campañas tiene un origen propiamente ilícito, pues proviene de actos de corrupción, de actividades criminales o, por su monto, se ajusta a los delitos de financiamiento electoral y de financiamiento electoral ilícito.

Como se describe en este informe, la mayor parte del financiamiento ilícito de la política procede de la corrupción. Este hecho está asociado con una tendencia creciente en las campañas departamentales y municipales: el autofinanciamiento por parte de los candidatos que buscan la elección o la reelección. Para financiar las campañas, enriquecerse y mantenerse en el poder, se han creado en numerosos departamentos y municipios redes

35 Las cifras se basan en Acción Ciudadana (2011: 93).

político-económicas ilícitas (RPEI) de alcance regional. Estas redes han constituido entramados de empresas, oenegés, contactos en distintas esferas de la administración pública que, a través de prácticas políticas ilícitas –tráfico de influencias, entre otras– realizan transacciones económicas ilícitas orientadas a apropiarse de recursos públicos para su propio beneficio.

Con estas prácticas, recursos públicos que deberían dedicarse a la salud, la educación, la seguridad y, en general, el mejoramiento del nivel de vida de los guatemaltecos, se han desviado hacia el enriquecimiento personal de quienes utilizan los cargos públicos para los que han sido electos o nombrados, para su propio beneficio. Este dinero ilícito es el que mayoritariamente alimenta las campañas electorales, generando un círculo vicioso que afecta a la política, la economía y la sociedad en su conjunto.

Al dinero proveniente de la corrupción debe agregarse el que aportan grupos criminales propiamente dichos que, por esta vía, logran adquirir una peligrosa influencia y, en ciertas localidades, control sobre las autoridades.

Las autoridades electorales tienen limitaciones institucionales y materiales para enfrentar este sistema y las estructuras que lo sostienen. Las leyes y reglamentos sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales no permiten el suficiente control sobre el conjunto de los ingresos y gastos, pues dependen de la información que presenten los partidos. Además, el régimen de sanciones es muy débil y resulta totalmente insuficiente y, en ciertos casos, incentiva el incumplimiento de las normas. A esto se agrega que el personal y los recursos de la Auditoría Electoral del TSE se ven

sobrepasados frente a una campaña prolongada e intensa. Por su parte, el Ministerio Público (MP) tampoco cuenta con los recursos para una eficaz persecución de los delitos electorales.

7. Existe financiamiento a los partidos políticos y candidatos que proviene de las élites y grupos empresariales y se trata de fondos de origen legítimo; sin embargo, por el hecho de no reportar quién los aporta, quiénes los reciben y a qué se destinan estas donaciones, se convierten en financiamiento electoral ilícito.
8. La falta de control y regulación de los medios de comunicación incide en el hecho de que estos desempeñen un rol en los procesos electorales que no siempre es transparente. La existencia de tarifas diferenciadas, créditos, y el uso de «infomerciales» distorsionan la equidad en la competencia electoral. Por ello se necesita avanzar en el proceso de acceso igualitario de los partidos y otras organizaciones a los medios de comunicación. Al igual que en democracias más avanzadas, se debe apuntar a la pluralización de los medios.
9. Este sistema perverso de financiamiento de la política ha moldeado el sistema de partidos. La fortaleza de los partidos no depende de su programa político, de sus propuestas, sino de la posibilidad de atraer financistas/candidatos. Estos, a su vez, no se vinculan con los partidos por razones ideológicas sino meramente instrumentales. El partido es visto como un vehículo temporal para llegar a un cargo de elección, y ya en el ejercicio del mismo no se tendrá lealtad alguna hacia el partido, sino se buscará aquel instrumento que les permita la reelección. Esto explica en parte el excesivo transfuguismo parlamentario y la fluidez del sistema de partidos.

Recomendaciones

Considerando que este informe corresponde exclusivamente al tema del financiamiento de la política, las recomendaciones que se hacen se centran en este asunto. Durante más de una década, diversas entidades guatemaltecas e internacionales han promovido un debate profundo sobre las reformas a la legislación electoral y, particularmente, sobre el financiamiento. Es poco lo que se puede agregar a lo ya discutido y es a la sociedad a la que corresponde tomar las decisiones específicas. Frente al gasto excesivo y desproporcionado en las campañas electorales, se tiene el convencimiento de que estas deben acotarse en tiempo y en recursos invertidos. Campañas cortas y con pocos gastos deben ser parte de las futuras regulaciones.

En cuanto al financiamiento propiamente dicho, el de origen privado debe reducirse a una mínima expresión (no más del 20% del total), y este debe ser objeto de un estricto control, para lo cual las autoridades electorales deben contar con los recursos legales y materiales que les permitan cumplir con sus funciones. En cuanto al financiamiento público, este debe ser limitado, regulado y fiscalizable para mejorar las condiciones de igualdad en la competencia electoral.

Para que el TSE pueda efectivamente controlar el financiamiento político, es indispensable que exista una más intensa cooperación y coordinación con otras entidades a las que les incumbe este asunto: la Contraloría General de Cuentas (CGC); la Superintendencia de Bancos (SB) y la Intendencia de Verificación Especial (IVE); y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), para mencionar a las más importantes. Asimismo, debe discutirse los límites al secreto bancario para poder efectivamente controlar los flujos de recursos a las campañas electorales.

Una de las características de los regímenes democráticos es su capacidad para autoreformarse. Este proceso es permanente y busca profundizar la democracia, corrigiendo los problemas que puedan identificarse y dejando abierta la posibilidad de nuevas transformaciones. En ese sentido, y entendiendo que las reformas constituyen en sí mismas un proceso, la CICIG considera que, dadas las reflexiones contenidas en este informe, debe apoyarse la aprobación del proyecto de «Reformas para el fortalecimiento del régimen político electoral del Estado de Guatemala» presentado por el TSE al Congreso de la República, el cual contiene modificaciones a la *Ley Electoral y de Partidos Políticos* y a la *Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad*.

En materia de financiamiento, la propuesta del TSE incluye, entre otros, la bancarización de todas las operaciones financieras de los partidos, lo cual contribuiría a mayor transparencia y control. En cuanto a sanciones, dicha propuesta incorpora la cancelación de la personalidad jurídica de las organizaciones que incumplan las regulaciones sobre financiamiento, lo cual constituiría un poderoso incentivo para el cumplimiento de las normas. En la referida propuesta también se toma en cuenta, en lo relativo a publicidad del financiamiento, que los partidos y comités cívicos deben dar a conocer a las personas individuales y jurídicas que han realizado aportes, con lo cual la ciudadanía estaría debidamente informada acerca del origen de los fondos.

Estas reformas constituyen un paso importante para la transformación del sistema electoral y representan una opción real para iniciar la reforma de un modelo político urgido de un profundo cambio.

VI | Referencias bibliográficas

- Acción Ciudadana. (2012). *¿Cuánto costó la campaña electoral? Análisis del gasto y la rendición de cuentas de los partidos políticos en el proceso electoral Guatemala, 2011*. Guatemala: Magna Terra Editores.
- Achard, D. y Gonzalez, L. (2004). *Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José: BID, IDEA, OEA, PNUD.
- Asier Andrés. (2012). "Otto Samayoa, el señor de los dragados". *El Periódico*, 10 de julio de 2012, pág. 4.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales. (2002). *Diagnóstico del funcionamiento del sistema de partidos políticos en Guatemala*. Revista ASÍES No. 1, 2012. Guatemala: ASÍES.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales. (2011). *Monografía de partidos políticos*. Guatemala: ASÍES.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales. (2012). *Partidos políticos guatemaltecos: Dinámicas internas y desempeño*. Guatemala: ASÍES.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales. (2013). *Partidos políticos guatemaltecos. Cobertura territorial y organización interna*. Guatemala: ASÍES.
- Aitkenhead, R. (2005). "Conferencia", en Rosenthal, et al., *Empresariado, política y Estado, ciclo de conferencias*. Guatemala: NIMD, pp. 43-52.
- Auyero, J. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- Binetti, C. y Carrillo, F. (editores). (2004). *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Blanck, E. (2013) "Guatemala. Una televisión que nos muestre". En Rincón O. (editor), *Zapping TV: el paisaje de la tele latina*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert, pp. 233-236.
- Boche, E. (2014). "Tres quiebres quiere ser alcalde de Ipala". En *Contrapoder*, núm. 69, septiembre de 2014, pp. 20-23.
- Briscoe, I. et al. (editores) (2014). *Redes ilícitas y política en América Latina*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Carrillo, M. et al. (coordinadores). (2003). *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*. México: FCE, IFE.
- Casas, K. y Zovatto, D. (2004). "Financiamiento político en Centroamérica, Panamá, República Dominicana y México", en Grinner y Zovatto (coordinadores), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. San José: OEA e IDEA.
- Dahl, R. A. (2006). *On Political Equality*. Yale University Press.
- Dardon, J. y Calderón, C. "Estudio de caso sobre la red de Juan Ortiz, alias "Chamalé" En *Redes*

- Ilícitas y Política en América Latina (Briscoe et al editores); Estocolmo: IDEA pp.225-236.
- Dosal, P. (2005). *El ascenso de las élites industriales en Guatemala, 1871-1944*. Guatemala: Piedra Santa.
- Dosek, T. (2011). *¿Diferencia la izquierda y la derecha a los políticos y a los ciudadanos de América Latina?*. Boletín PNUD e Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- Dudley, S. (2014). *La guerra por las cortes en Guatemala*. Washington: Insight Crime.
- Durán, J. y Nieto, S. (2006). *Mujer, sexualidad, internet y política. Los nuevos electores latinoamericanos*. México: FCE.
- Erazo, M.A. y López, M. (2006). *El quién es quién partidario II: vida partidaria*. Guatemala: FLACSO.
- Erazo, M.A. y González, C.S. (2006). *Los caminos de la justicia electoral guatemalteca*. Guatemala: FLACSO.
- Font, J. (2014). "Gustavo Alejos bajo asedio". En *Contrapoder*, núm. 45, marzo de 2014, pp. 10-14.
- Fortín, J. (2008). *Desempeño y paradojas del sistema electoral guatemalteco*. Guatemala: FLACSO.
- Gálvez, V. (2008). *Política y conflicto armado: cambios y crisis del régimen político en Guatemala (1954-1982)*. Guatemala: FLACSO.
- Garay, L. y Salcedo-Albarán, E. (2012). *Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. México: Debate.
- Gereda, S. (2015). "Marjorie Chacón: el nuevo tsunami contra el Gobierno". En *Contrapoder*, 8 de mayo de 2015, p. 40.
- Gudiel, V. y Gerson, O. "Nave de Aerocentro trasladó drogas, según acusación de fiscal hondureño." El Periódico 12 de diciembre de 2012, pág. 4.
- Gudiel, V. y Herrera, O. (2012). "Piloto capturado en Honduras es socio de empresa con que vuela el presidente." El Periódico, 11 de diciembre de 2012, pág. 6.
- Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (coordinadores). (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA, OEA, UNAM.
- Hurtado, P. (2015). "Marllory Chacón, la reina que abdicó". En *Contrapoder*, núm. 85, 2 de enero de 2015.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2015). *Política fiscal: expresión del poder de las élites centroamericanas*. Guatemala: ICEFI, American University y F&G Editores.
- International Foundation for Electoral Systems (IFES, 2009). *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Washington: IFES.
- Lauga, M. y Rodríguez, J. (2007). "La campaña electoral: publicidad/propaganda, periodo, prohibiciones." En: Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. (Nohlen et al Compiladores) México: Editorial Fondo de Cultura Económica. pp.709-743.
- Lemus, J. (2013). "Partidos franquicia": La distorsión del modelo de organización de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En partidos políticos guatemaltecos. Cobertura y organización interna. Guatemala: ASIES
- Londoño, J. y Zovatto, D. (2014). "América Latina". En *Funding of Political Parties and Election Campaigns, a Handbook on Political Finance*. Estocolmo: IDEA, pp. 129-171.
- López, J. (2011). "Guatemala's Crossroads: The Democratization of Violence and Second Chances", Arnson, C. and Olson, E. L. (editores),

- Organized Crime in Central America: The Northern Triangle*. Washington: Woodrow Wilson Center, pp. 140-242.
- Lux de Cotí, O. (2012). *La búsqueda de las transformaciones del Estado guatemalteco*. Guatemala: Asociación Moloj y ONU Mujeres.
- Mack, L. (2006). *Entre lo fáctico y lo teórico: midiendo la institucionalidad partidaria en Guatemala*. Guatemala: FLACSO.
- Mack, L. (2006a). *20 años de procesos electorales municipales en Guatemala*. Guatemala: FLACSO.
- Mack, L. et al. (2006b). *Redes de inclusión: entendiendo la verdadera fortaleza partidaria*. Guatemala: FLACSO.
- Mack, L. y Erazo, M.A. (2006). *El desempeño institucional de los partidos políticos en Guatemala*. Guatemala: FLACSO.
- Mack, L. y Ortiz, P. (2006). *El marco institucional del sistema político en Guatemala: vacíos y contradicciones*. Guatemala: FLACSO.
- Marti, W. (2006). *El sector privado, el Estado y el desarrollo económico: la experiencia guatemalteca*. Guatemala: USAC-IIES.
- Mastrini, G. y Becerra, M. (2009). *Los monopolios de la verdad. Descifrando la estructura y concentración de los medios en Centroamérica y República Dominicana*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- McMenamin, I. (2012). "If Money talks, what does it say? Varieties of capitalism and Business Financing of Parties". En *World Politics*, Volume 64, Number 1, January 2012, pp. 1-38.
- Menchú, S. y Hurtado, P. (2015). "Jairo Orellana. El narcotraficante por el que dimitió Mauricio López Bonilla". En *Contrapoder*, núm. 106, 5 de junio de 2015, pp. 10-11.
- Montepeque, S. y Sapón, S. (2008). *Participación electoral y legitimidad política*. Guatemala: FLACSO.
- Monzón, M. (2010). "Con los mismos anteojos". En Rincón O. (editor), *¿Por qué nos odian tanto? (Estado y medios de comunicación en América Latina)*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert, pp. 55-70.
- Nieto, F. "La ambigua relación de los políticos con el dinero". En *Nueva Sociedad*, núm. 225, enero-febrero 2010, pp.104-119.
- Novales, H. (2014). *Partidos políticos guatemaltecos: financiamiento e institucionalidad*. Guatemala: ASÍES.
- Núñez, E. (2008). *Siete claves para el cambio. Análisis técnico, político y normativo del proceso electoral Guatemala 2007*. Guatemala: Editorial de Ciencias Sociales.
- Ohman, M. y Zainulbhai, H. (editores) (2009). *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Washington: IFES.
- Olascoaga, D. (2003). *Democracia en Guatemala: un modelo para armar. (Participación de mujeres, jóvenes e indígenas)*. Guatemala: FLACSO.
- Organización de los Estados Americanos, Secretaría General (2011). *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas*. México: FCE y OEA.
- Ortiz, P. (2001). "El financiamiento partidario en Guatemala". En Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (coordinadores), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: UNAM; OEA; IDEA.
- Ortiz, P. (2006). *El quién es quién partidario I: la estructura partidaria*. Guatemala: FLACSO.

- Ortiz, P. (coord.) (2008). *Partidos políticos en Guatemala: entre institucionalidad y pragmatismo político*. Guatemala: FLACSO.
- Ortiz, P., *et al.* (2008). *22 años después: lo inédito del proceso electoral 2007*. Guatemala: FLACSO.
- Ortiz, P. y López, M. (2006). *Participación ciudadana en las estructuras partidarias: los afiliados*. Guatemala: FLACSO.
- Ortiz, P. y Ochaeta, W. (2008). *El sistema electoral y partidario guatemalteco: restricciones a la representación democrática*. Guatemala: FLACSO.
- Pinto-Duschinsky, M. (2002). "Financig Politics: A Global View". En *Journal of Democracy*, Volume 13, Number 4, October, pp. 69-86.
- Rosenthal, Gert et al. (2005). *Empresariado, política y Estado, Ciclo de Conferencias*. Guatemala: NIMD.
- Sáenz de Tejada, R. (2007). *Elecciones, participación política y pueblo maya en Guatemala*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- Sáenz de Tejada, R. (2014). *Mapeo del arreglo político vigente en Guatemala*. Guatemala: CONGCOOP.
- Segovia, A. (2004). *Modernización empresarial en Guatemala: ¿Cambio real o nuevo discurso?*. Guatemala: F&G Editores.
- Solórzano, I. *et al* (2008). *Partidos políticos, reestructuración y vida partidaria en época electoral*. Guatemala: FLACSO.
- Strasser, C. (2000). *Democracia & Desigualdad. Sobre la "democracia real" a fines del siglo XX*. Buenos Aires: CLACSO.
- Torres-Rivas, E. (2008). "Las elecciones de 2007: 8 reflexiones para una conclusión". En Álvarez y Sáenz (compiladores), *Izquierdas y construcción de orden democrático en Guatemala. Una aproximación a las elecciones de 2007*. Guatemala: Fundación Friedrich Ebert, pp. 17-42.
- Torres-Rivas, E. y Cuesta, P. (2007). *Notas sobre la democracia y el poder local*. Guatemala: PNUD.
- Transparencia Internacional (2007). *Proyecto Crisis: dinero en la política, asunto de todos*. Washington: Transparencia Internacional y Centro Carter.
- Urizar, A. (2008). "Las fuentes de financiamiento de los partidos y sus efectos en la democracia centroamericana". En *Análisis Político*, año 2, núm. 1.
- Valdez, F. y Palencia, M. (2003). *Los dominios del poder: la encrucijada tributaria*. Guatemala: FLACSO.
- Valdez, J. F. (2009). *La fascinación por la Moncloa. Del pacto entre élites al acuerdo social. Hablan líderes de Chile, El Salvador y Guatemala*. Guatemala: INGEP.
- Villaceves, S. (2013). "Redes criminales y ejercicio de la política en América Latina: Una mirada tentativa". En Niño, C. (editora), *Anuario 2013 de la Seguridad Regional en América Latina y El Caribe*. Bogotá: Fundación Friedrich Ebert.
- Waxenecker, H. (2015). "Poderes regionales y distorsión ilícita de la democracia guatemalteca". En *Prensa Comunitaria*, 26 de junio de 2015.
- Zepeda, A. (2012). *Cambios para no cambiar. Lo que queda del gobierno de la esperanza en el país de la eterna crisis*. Guatemala: Plaza Pública.
- Zovatto, D. (2007). "El financiamiento electoral: subvenciones y gastos". En Nohlen, *et al.* (compiladores), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: FCE, pp. 744-794.

VII

Siglas y acrónimos

AC	Acción Ciudadana
ADES	Asociación de Desarrollo y Servicio Social
Aerocentro	Aeroservicios Centroamericanos, S. A.
AGCC	Asociación Guatemalteca de Contratistas de la Construcción
ANACОВI	Asociación Nacional de Constructores de Vivienda
ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CAFÉ	Ciudadanos Activos en Formación Electoral
CC	Corte de Constitucionalidad
CEN	Comité ejecutivo nacional
CGC	Cámara Guatemalteca de la Construcción
CGC	Contraloría General de Cuentas
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
CONGCOOP	Coordinación de ONG y Cooperativas
COVIAL	Unidad Ejecutora de Conservación Vial

CREO	Compromiso, Renovación y Orden
DCG	Democracia Cristiana Guatemalteca
DOSES	Asociación Desarrollo, Organización, Servicios y Estudios Socioculturales
EG	Encuentro por Guatemala
FES	Fundación Friedrich Ebert
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
FTN	Franja Transversal del Norte
GAM	Grupo de Apoyo Mutuo
GANA	Gran Alianza Nacional
GPR	Grupo de poder regional
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IFES (siglas en inglés)	Fundación Internacional para Sistemas Electorales
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
ISR	Impuesto sobre la renta
IVE	Intendencia de Verificación Especial
LIDER	Libertad Democrática Renovada
MDF	Mercado de Futuros
MDN	Movimiento Democrático Nacionalista
MLN	Movimiento de Liberación Nacional

MR	Movimiento Reformador
OEA	Organización de los Estados Americanos
PP	Partido Patriota
PACUR	Programa de Apoyo Comunitario Urbano y Rural
PAN	Partido de Avanzada Nacional
PR	Partido Revolucionario
PRODEVER	Programa de Desarrollo Rural de las Verapaces
PLP	Partido Libertador Progresista
PSN	Partido Solidaridad Nacional
RPEI	Red político-económica ilícita
SAE	Secretaría de Análisis Estratégico
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SB	Superintendencia de Bancos
SEDUCA	Asociación por la Salud y la Educación
SFP	Sistema de financiamiento político
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UCN	Unión del Cambio Nacional
UCN	Unión del Centro Nacional
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca



Esta publicación fue impresa en los talleres gráficos de Editorial Serviprensa, S.A. en el mes de octubre de 2015. La edición consta de 2,000 ejemplares en papel bond blanco 80 gramos.

 www.cicig.org

 /CICIGgt

 @ciciggt

 /CICIGgt

La CICIG es un órgano independiente tanto desde el punto de vista político, como del organizacional y financiero.

Todos sus costos son financiados por contribuciones voluntarias de la comunidad internacional, para lo cual se creó un fondo fiduciario que es administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Guatemala.