

asumir respuestas subjetivas y, por tanto, refutables. Un desafío para la implementación futura de este tipo de monitoreo es la identificación de variables y preguntas cualitativas cuyas respuestas puedan ser objetivas y no refutables.

## Contacto

Para mayor información, contacte a: [participa@participa.cl](mailto:participa@participa.cl) o teléfono 56-2-274-7413. También puede consultarse [www.participa.cl](http://www.participa.cl).

Texto publicado originalmente en *Caja de Herramientas para el Control ciudadano de la Corrupción*, Transparency International 2003.

## 3.5

### ENFOQUE

## »ABUSO DE LOS RECURSOS ESTATALES«

**¿Existe Acceso a la Información en campañas electorales? Acción Ciudadana, [REDACTED] 2003**

### Objetivos

Acción Ciudadana, capítulo guatemalteco de Transparency International, desarrolló durante 2003, en alianza con el Observatorio Ciudadano para el Libre Acceso a la Información y el Mirador Electoral, el proyecto »Experiencia de monitoreo de acceso a la información sobre el gasto de campaña electoral«, por medio del cual monitoreó el financiamiento de las campañas electorales de ese año. La experiencia consistió en sondear el grado en que las organizaciones de la sociedad civil acceden a información sobre los usos del gasto público y las formas de financiamiento y destino del gasto de las organizaciones político-electorales que participaron en el proceso electoral de 2003. Para ello, el proyecto propició la construcción colectiva de una herramienta-guía para la ciudadanía, denominada »Manual de acceso a información del gasto electoral«.

### Contexto

Esta experiencia considera esencial para la incipiente democracia guatemalteca el libre acceso a la información sobre el financiamiento de los partidos políticos, en tanto se trata de una pieza fundamental en términos de las condiciones de transparencia del sistema político en su conjunto. Con la mira en legitimarlo, aspira a lograr un balance más apropiado entre la rendición de cuentas de los gobernantes – actuales y futuros – y la capacidad de vigilancia de los ciudadanos.

## Implementación

Las líneas estratégicas del ejercicio estuvieron dirigidas a:

- *El monitoreo de las instituciones públicas.* Esta línea de monitoreo consistió en explorar los canales de acceso a la información respecto del uso de los recursos públicos y la forma en que la coyuntura electoral influye el destino de este tipo de fondos. En el caso de las elecciones generales de 2003 en Guatemala, se trata del periodo comprendido entre mayo y noviembre de 2003.
- *El monitoreo de las organizaciones político-electorales.* Consistió en explorar los canales de acceso a la información sobre el financiamiento de los partidos políticos (forma y origen de los fondos), así como del destino que estos les otorgan (gastos) en el marco de las campañas electorales.
- *El monitoreo del gasto publicitario en los medios de comunicación.* Consistió en la determinación del monto invertido en publicidad por parte de las organizaciones político-electorales y las instituciones estatales. En particular, se tuvo en cuenta la propaganda publicitaria en televisión, radio, principales medios escritos y vallas publicitarias. Esta línea estratégica parte de la premisa de que, a nivel latinoamericano, el 60% de los gastos de las campañas electorales se vinculan al financiamiento de gastos publicitarios. Además, se trata de un indicador externo que permite cruzar los datos obtenidos en las dos líneas anteriores.

En relación con esta última línea estratégica, el trabajo de monitoreo se ejecutó entre el 16 de mayo y el 28 de diciembre del 2003. En el nivel nacional de gobierno, involucró a 22 instituciones públicas y 14 partidos políticos, todos con sede en la ciudad capital. A nivel local, el monitoreo se realizó en Chimaltenango—donde se trabajó con 8 entidades públicas, 10 partidos políticos y 5 comités cívicos—y en Alta Verapaz—16 instituciones y 11 partidos políticos—.

La experiencia dejó en evidencia la utilización de recursos estatales en beneficio de un determinado partido político y de ciertos funcionarios públicos. El monitoreo demostró que en varios casos existió una estrecha relación entre el monto y el destino del gasto público durante el periodo electoral—por una parte—y la captación de votos u otras formas de «clientelismo político»—por otra. Asimismo, a continuación se citan tres de estos casos.

### Caso 1. «Resarcimientos» a los ex patrulleros de autodefensa civil

Este caso, que involucra pagos a los ex patrulleros de autodefensa civil (ex PAC), presenta fuertes indicios en términos del accionar de un gobierno o beneficio de un determinado grupo poblacional. A continuación, se incluyen algunas de las razones por las que se puede afirmar que este pago o «resarcimiento» fue una forma velada de clientelismo político. A saber:

Se concretó por fuera de los «Acuerdos de Paz». Si bien estos contemplan un resarcimiento moral y económico por parte del Estado a las víctimas del conflicto armado interno, el pago a las ex PAC debe ser entendido más bien como un pago a los victimarios que a las propias víctimas.

Si a pesar de las consideraciones que anteceden, se insiste en tomar el pago a las ex PAC, como una acción desinteresada del Estado (es decir, que no responde a ninguna motivación de captación de votos para las elecciones) es notorio el trato diferenciado que se hizo con ciertos grupos de ex PAC. Éste es el caso de aquellos que se aglutinaron bajo la figura de Rosenda Pérez, en el departamento de Petén. Este diagnóstico de trato diferenciado se comprueba en el propio documento elaborado por la Secretaría de la Paz (SEPAZ) en respuesta a la solicitud de información planteada a nivel individual. Allí se observa que el grupo en cuestión (bajo el liderazgo de Rosenda Pérez) es citado como grupo aparte en relación con los mencionados en las demás fases, que se trata de un grupo relativamente numeroso, y que ninguno de los ex PAC que aparece en ese grupo tiene pendiente su pago.

El gobierno emitió US\$ 700 millones en los denominados «Bonos Paz», uno de cuyos destinos fue el pago de los ex PAC. Dichos bonos fueron colocados a una alta tasa de interés, tanto en el extranjero como en el país, lo que significó para Guatemala un endeudamiento neto de más de US\$ 0,7 millones.

Además del notable incremento de la deuda pública, es preciso señalar los siguientes acontecimientos, que—de una u otra manera—permiten prescribir la intencionalidad política del gobierno. El partido en el gobierno (FRG) por la emisión y colocación de los «Bonos Paz» afrontó problemas legales y el desgaste político. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social compró un importante porcentaje de estos bonos. El ofrecimiento presidencial y la exigencia de los ex PAC generó desórdenes y tensión social. En último lugar, otro de los elementos que confirma la intencionalidad de esta política en un periodo electoral es la creación de un fideicomiso por un monto de US\$ 8,9 millones, provenientes del presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, es decir, financiado por medio del Tesoro de la República de Guatemala (Acuerdo gubernativo 524-2003, 10/09/2003). Su fideicomitente es la Asociación de

Expartulleros de Autodefensa Civil de Petén y los fondos fueron destinados al financiamiento de proyectos productivos dirigidos a mejorar las condiciones de vida y satisfacer las necesidades comunitarias de los integrantes de dicha asociación. Todos estos elementos denotan un gran compromiso del FRG con el pago de «resarcimientos» a los ex PAC, interés que se corresponde con una estrategia de clientelismo político. Esto se corrobora – a su vez – por medio de la lectura de los discursos pronunciados a este efecto por el presidente de la República en sus giras por el interior del país. La líder de los ex paramilitares del Petén, Rosenda Pérez, fue electa diputada por el FRG en ese departamento. En los cuadros informativos proporcionados por la SEPAZ, se corrobora un trato diferenciado para con este sector de ex PAC – el que aparece en todo momento como un grupo aparte.

### Caso 2. El gasto de la Secretaría de Comunicación Social

El segundo caso se vincula con los montos gastados por la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia. A este efecto, se comparan los datos correspondientes al año 2002 con el ejecutado en los primeros siete meses del 2003, un año netamente electoral.

Los resultados son contundentes: mientras para todo el año 2002, el gasto en publicidad ascendió a US\$ 3,8 millones; de enero a septiembre de 2003 se gastaron US\$ 8,8 millones. De este modo, el gasto promedio mensual durante el año 2002 fue de US\$ 320.000 mientras que sólo en el periodo enero-septiembre de 2003 el mismo rubro ascendió al monto de US\$ 970.000 (superando en un 200% el promedio del año anterior). Por si los números no fueran suficientes, la tesis de que el gasto institucional se incrementó sensiblemente en el año 2003 con fines eminentemente electorales es reforzada por las recurrentes llamadas de atención al Poder Ejecutivo por parte del Tribunal Supremo Electoral, vinculadas con el uso de la propaganda en beneficio del partido oficial.

### Caso 3. Utilización de vallas publicitarias con fines partidarios

Por último, otro de los casos se relaciona con la utilización de vallas publicitarias con información sobre políticas públicas en curso para publicitar a candidatos a diputados del partido oficial. La promoción de la creación del «Fondo Nacional para la Paz» (FONAPAZ) es un buen ejemplo en este sentido. En el marco del monitoreo, se le solicitó por escrito a este fondo la siguiente información:

- Monto del gasto publicitario para el año 2002, de enero a julio de 2003 y el programado originalmente para ese año 2003.
- Número de proyectos inaugurados en los años 2002 y 2003.
- Gasto de combustible y lubricantes ejecutado durante el año 2002, hasta julio de 2003 y el programado para el resto del año 2003.
- Cantidad de automóviles en buen estado, dependientes del «Fondo Nacional para la Paz». Nombre del empleado y/o funcionario a cargo.
- Número de vallas publicitarias en toda la República y por departamento.

A pesar de a que la información solicitada no fue proporcionada por la institución – e, incluso, fue recurrentemente negada sin justificación alguna por vía telefónica – las fotos captadas en el trabajo de campo son más que elocuentes en cuanto al uso de recursos estatales con fines electorales. Las fotos muestran vallas que publicitan obras del FONAPAZ alineadas con la propaganda de los candidatos del FRG en la región de las Verapaces.

### Resultados

El monitoreo puso en práctica un modelo de acceso a la información en materia de campañas electorales, que implica – por un lado – requerir a los candidatos presidenciales datos sobre sus gastos; pero – por el otro – realizar una ardua tarea de monitoreo del gasto publicitario en medios de comunicación (televisión, radio y prensa escrita) y de vigilancia de la forma en que las instituciones públicas y sus funcionarios hacen uso de los recursos del Estado.

Esta experiencia piloto demostró que el derecho de acceso a la información se puede abordar creativamente, a los efectos de suplir los vacíos legales que existen en Guatemala respecto del financiamiento de las campañas electorales.

En ausencia de mecanismos de control estatal y de normativas específicas sobre el gasto electoral, así como frente a la inexistencia de una legislación ordenaria sobre acceso a la información, este esfuerzo de monitoreo logró movilizar a la opinión pública en torno de la necesidad de generar transparencia y rendición de cuentas sobre un tema fundamental para la democracia guatemalteca.

La campaña del partido oficial (FRG) se sustentó – en buena medida – en el abuso sobre el gasto público. Esto fue así, tanto en el manejo de las indemnizaciones de la sex PAC como en los corroborados incrementos del gasto publicitario. Asimismo, se probaron expresiones de clientelismo en la distribución de bienes públicos (adjudicación de obras, contratos) y el uso discrecional de vehículos y empleados públicos.

Se desplegó un fuerte hermetismo por parte de los partidos políticos para entregar todo tipo de información. Este aspecto es preocupante en la medida en que, si las estructuras partidarios no abrieron sus puertas en el marco de la contienda electoral, menos se puede esperar que lo hagan una vez en el gobierno. El caso extremo lo representa el partido oficial, cuyos dirigentes descalificaron incluso la vigilancia de la sociedad civil. Este recurso se repite con gravedad en el gobierno: el porcentaje de denegatorias de acceso a la información en materia de gasto público se elevó del 70% al 82% entre el período pre y post electoral.

En términos del financiamiento *público*, la supervisión del Tribunal Supremo Electoral es débil. La ausencia de reglamentación específica permite a los partidos definir a su antojo manejos contables poco rigurosos y técnicamente inadecuados. Esta debilidad se acentúa respecto del financiamiento *privado* de las campañas electorales, dado que –por ejemplo– la autoridad electoral no ejerce ningún tipo de control sobre los gastos publicitarios de ninguno de los candidatos (estén estos o no en el poder al momento de la contienda).

Las organizaciones integrantes del Observatorio Ciudadano para el Libre Acceso a la Información y del Mirador Electoral salieron fortalecidas de este monitoreo, especialmente las Mesas de Concertación y Acción Ciudadana. Durante el proceso electoral de 2003, la población se mostró verdaderamente sensibilizada por la temática del financiamiento, de forma que –con un poco más de educación cívica y apoyo de los medios de comunicación– se podría contar con su apoyo para la asignación de recursos públicos al financiamiento de la democracia electoral.

### Reflexiones finales y recomendaciones

Dos, son las principales lecciones – ambas de carácter exógeno – que legó este proyecto:

Por un lado, la necesidad de fortalecer al Tribunal Supremo Electoral como órgano de control político. En este sentido, es imperioso que se convierta en un instituto con capacidad coercitiva sobre la conducta de los partidos, del gasto en propaganda política y del monitoreo del gobierno durante las contiendas electorales. Asimismo, debiera poder involucrarse en el control de las actividades que tienden a la violación de otras leyes que regulan la propaganda – tales como los reglamentos municipales respecto a impuestos y medio ambiente, entre otros–.

Por otro lado, el proyecto permitió la acumulación de nuevos conocimientos, procesos y productos, lo suficientemente interesantes como para po-

nerlos »en diálogo« con la reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, a los efectos de – entre tantas otras cosas – obligar a estos últimos a registrar y difundir sus registros contables.

### Contacto

Para mayor información, contacte a: Acción Ciudadana, Guatemala

Roberto Landaverry, [participacionciudadana@accionciudadana.org.gt](mailto:participacionciudadana@accionciudadana.org.gt)