

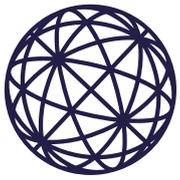
El Costo de Hacer Política en Guatemala

Consecuencias para la participación
política y el desarrollo

Miguel Ángel Lara Otaola

María Alejandra Erazo

Julio 2021



WFD



Hanns Seidel Stiftung



www.hss.de/ca [Twitter](#) [Facebook](#) [Instagram](#) @LaHannsSeidel zak@hss.de

Miguel Ángel Lara Otaola y María Alejandra Erazo (2021)

El Costo de Hacer Política en Guatemala:

Consecuencias para la participación política y el desarrollo

London: Westminster Foundation for Democracy

Todos los derechos de este trabajo, incluidos los derechos de autor, son propiedad de Westminster Foundation for Democracy Limited (WFD) y están protegidos por las leyes internacionales y del Reino Unido aplicables. Esta obra está autorizada bajo una licencia Creative Commons de Reconocimiento No Comercial ShareAlike. Esta licencia le permite remezclar, adaptar y construir sobre este trabajo sin fines comerciales, siempre que acredite a WFD y licencie sus nuevas creaciones bajo los mismos términos. Cualquier permiso fuera del alcance de esta licencia debe solicitarse a WFD.

La información y las opiniones expuestas en este estudio pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente la opinión oficial de la WFD, sus patrocinadores o el gobierno del Reino Unido. Ni WFD ni ninguna persona que actúe en su nombre pueden ser considerados responsables del uso que pueda hacerse de la información contenida en el mismo.

Cita recomendada

Otaola, Miguel Ángel Lara y Erazo, María Alejandra (2021), El Costo de Hacer Política en Guatemala: Consecuencias para la participación política y el desarrollo, London: Westminster Foundation for Democracy.

Derechos compartidos Westminster Foundation for Democracy y Hanns-Seidel-Stiftung.



Hanns Seidel Stiftung

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de Hanns Seidel Stiftung.

Los puntos de vista/opiniones de este documento son responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente los de Hanns Seidel Stiftung.

Prefacio

Hanns Seidel Stiftung rotula su trabajo bajo el lema “al servicio de la democracia, la paz y el desarrollo”. La fundación política alemana ha sido parte de la Cooperación Internacional para el Desarrollo por más de tres décadas, representada con proyectos en setenta países alrededor del mundo. Las naciones centroamericanas no han sido la excepción. Hanns Seidel Stiftung apoya diversas iniciativas en conjunto con aliados locales, a través de asesoramientos, capacitaciones, intercambios internacionales e investigaciones académicas, con la finalidad de contribuir a mejorar el quehacer político en cada uno de los países.

En Centroamérica, nuestro objetivo es impulsar el diálogo sobre la realidad política, económica y social, a partir del concepto de un Estado imparcial que busque la construcción de sus decisiones a través del pluralismo democrático. Para alcanzarlo, es necesario fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones, formando líderes que contribuyan a la consolidación democrática, el desarrollo sostenible y la transparencia. En este sentido, Hanns Seidel Stiftung también busca impulsar procesos encaminados a la modernización de las instituciones electorales, a fin de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y de control institucional.

Para lograr una incidencia positiva real en el ámbito político de los países del Triángulo Norte de Centroamérica, es necesario un mejor entendimiento de las instituciones, normas y costumbres que influyen en los procesos electorales, y de la dificultad de involucrarse como ciudadano interesado en la política, con el fin de que esto coadyuve al fortalecimiento de la justicia electoral y los diversos elementos que la componen.

Por lo anterior, la obra “El Costo de Hacer Política”, impulsada por Hanns Seidel Stiftung en colaboración con la Westminster Foundation for Democracy, se constituye como un aporte fundamental para comprender y robustecer los sistemas democráticos de la región.

La presente investigación aborda aspectos importantes del marco jurídico e institucional para organizar y administrar el proceso electoral, la influencia de poderes políticos nacionales e internacionales, factores como la violencia y los esfuerzos sistemáticos de anti-transparencia, entre otros. Todo ello facilita, en la actualidad, prácticas de clientelismo y de exclusión en la cultura política y los procesos electorales, lo que eleva las barreras de entrada, materiales y simbólicas, para aquellos que quisieran ejercer un rol en la política de su país.

La estimación de los costos de hacer política activa y profesionalmente, objetivo de este estudio, se logra a través de un planteamiento innovador que considera el “ciclo” de un político, comenzando con el inicio de actividades políticas, siguiendo las elecciones internas de los partidos y culminando en el inicio de una función oficial. El conocimiento de los factores que obstaculizan el involucramiento en la política ayuda en la formulación de planteamientos para su superación y para la construcción de una democracia pluralista y transparente.

Los elevados costos para la participación política en el Triángulo Norte de Centroamérica afectan de manera desproporcionada a grupos de la población históricamente marginalizados, especialmente a las mujeres. Una mayor inclusión política de estos grupos no solamente serviría a intereses particulares,

sino a toda la sociedad. La democracia es un proceso permanente que se construye día a día. Impulsar el fortalecimiento de los sistemas electorales y políticos mediante la promoción de un debate informado, genera oportunidades de inclusión para el ciudadano en la toma de las decisiones trascendentales para su país. Con este estudio esperamos contribuir a estos debates, y a las transformaciones necesarias orientadas hacia una cultura política responsable basada en valores éticos y democráticos de la región.

San Salvador, 30 de julio 2021

Demian David Regehr

Representante Regional para Centroamérica y el Caribe

Hanns Seidel Stiftung

Tabla de contenido

I.	Introducción.....	6
II.	Metodología.....	6
III.	Contexto histórico.....	7
IV.	Los motores actuales del costo de la política.....	11
V.	Perspectivas y recomendaciones.....	18
VI.	Sumario.....	21
	Notas.....	23
	Sobre los autores.....	26

I. Introducción

Los costos económicos y personales de hacer política en Guatemala todavía representan un obstáculo que no cualquier ciudadano puede afrontar, particularmente si se es mujer o si se compete en el ámbito local. En el financiamiento de la política guatemalteca persisten las prácticas clientelares, la utilización indebida de fondos públicos, el financiamiento no reportado de los grandes financistas y el financiamiento ilícito de estructuras criminales y del narcotráfico. Éstas últimas han ido permeando las altas esferas de la administración pública y Guatemala se encuentra en una situación delicada por la influencia de intereses criminales, la impunidad y la corrupción.

Aunado a lo anterior, las características propias del sistema político y electoral guatemalteco han facilitado que la política, en los últimos años, se utilice como un mecanismo para el enriquecimiento personal de los candidatos y/o de los grupos que les apoyan.

Es por ello que, a pesar de que en Guatemala se han dado avances en mejorar el régimen de financiamiento de los partidos políticos y su respectiva fiscalización, aún se pueden identificar áreas en las que es necesario implementar ajustes que permitan un mejor funcionamiento de la institucionalidad responsable. Sin embargo, la evidencia encontrada en este estudio nos indica que la voluntad política de las autoridades electorales para desarrollar sus funciones juega un papel relevante en cuanto a la interpretación e implementación de los procesos.

Ante esto, el consenso demanda cambios profundos en el sistema político y electoral puesto que los ajustes al régimen de financiamiento y fiscalización ya no son suficientes. La necesidad de una transformación profunda es inminente y la misma debe trabajarse con todos los actores políticos, de la sociedad civil y la ciudadanía.

II. Metodología

De acuerdo con el enfoque ‘Costo de la Política’ de la Westminster Foundation for Democracy, se obtuvo información de las distintas fases del ciclo electoral, desde la decisión de participar en política y la selección/nombramiento de la candidatura, hasta el ejercicio de la función pública como representante electo, pasando por las experiencias de campaña electoral. La información se obtuvo a partir de dos principales fuentes. Para la investigación documental, se utilizaron fuentes secundarias, incluyendo artículos científicos y de opinión, informes de misiones de observación electoral y evaluaciones a cargo de organizaciones internacionales como Transparencia Internacional y el Proyecto de Integridad Electoral de las Universidades de Sídney y Harvard.

Por otro lado, y dado el enfoque integral del ‘Costo de la Política’, se llevaron a cabo entrevistas con especialistas en la materia y con protagonistas del verdadero costo de la política en Guatemala. Se organizaron conversaciones de profundidad, utilizando una batería de preguntas estructuradas, con el fin de obtener respuestas consistentes sobre los temas de interés. En total se realizaron 13 entrevistas a distancia, derivado de las condiciones sanitarias por la pandemia COVID-19. De éstas, 6 se realizaron a actores políticos y 7 a especialistas académicos y de órganos electorales. Entre los actores políticos se consideró a diputadas y diputados, excandidatas y excandidatos, candidatos con experiencia en campaña,

sin haber obtenido el puesto competido. Se entrevistó a aspirantes con experiencia en contiendas para todo tipo de puestos de elección, desde corporaciones municipales hasta la presidencia de la república. Se procuró un balance de género y representación de los diversos partidos políticos del país.

III. Contexto histórico

La democracia en Guatemala no es una novedad. A partir de la ‘Revolución de Octubre’ de 1944, y con la posterior celebración de elecciones libres y competitivas, Guatemala vivió una auténtica alternancia en el poder, iniciando una ‘primavera democrática’¹. Con la victoria de Juan José Arévalo en 1944 y de Jacobo Árbenz en 1950 no sólo concluía la larga dictadura de Jorge Ubico, sino el prolongado periodo de regímenes autoritarios que controlaron el país desde su independencia en 1821². Esta primavera, sin embargo, no tuvo un largo alcance puesto que en 1954, el ejército guatemalteco, con el apoyo de la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA, por sus siglas en inglés) y de la United Fruit Company³, derrocó al presidente Árbenz, instalando en el poder al coronel Carlos Castillo Armas.

A partir de entonces, Guatemala vivió un largo periodo de ‘elecciones sin democracia’⁴ en el que desfilaron una serie de gobiernos militares que llegaron al poder gracias a elecciones anuladas o fraudulentas que limitaban la participación de amplios sectores y grupos en el país. El fraude electoral de 1961 y el golpe de Estado de 1963 mostraron las dificultades de un acceso y alternancia pacífica del poder. Es así, en este contexto, que se da el primer levantamiento armado contra el régimen militar, a manos del Movimiento Revolucionario el 13 de noviembre en 1962.

Así inició una cruenta guerra entre distintos gobiernos de corte militar y diversos movimientos guerrilleros. Extendiéndose por más de 30 años, esta guerra estuvo marcada por serias violaciones de derechos humanos, desplazamientos, desapariciones forzadas, asesinatos, torturas y una represión estatal institucionalizada⁵. Según la Comisión para el Esclarecimiento Histórico -CEH- el saldo de muertos y desaparecidos del enfrentamiento llegó a 201,500 víctimas⁶, en su mayoría indígenas en zonas rurales⁷.

No fue sino hasta treinta años después, en 1985, que Guatemala volvería a celebrar un proceso electoral libre y creíble. Las elecciones de 1982 fueron calificadas de fraudulentas y llevaron, por un lado, a importantes manifestaciones públicas poselectorales por parte de la oposición y a un golpe de Estado a manos de oficiales jóvenes del Ejército. Es a partir de este momento cuando el régimen inicia una apertura gradual hacia la transición y se emitieron leyes para crear un Tribunal Supremo Electoral -TSE-, el Registro de Ciudadanos y la Ley de Organizaciones Políticas.

En 1984 se organizaron elecciones para una Asamblea Nacional Constituyente y la nueva Constitución se promulgó en 1985, año de las primeras elecciones libres en Guatemala desde 1954. Vinicio Cerezo obtuvo la victoria, convirtiéndose en el primer presidente civil del país desde 1966, abriendo paso una segunda etapa de democracia con elecciones. Más tarde, en 1996, la firma de los Acuerdos de Paz entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Guatemalteca, durante la presidencia de Álvaro Arzú Irigoyen, completaron la transición.

Con excepción del auto golpe de Estado fallido de 1993, la nueva Constitución, la celebración de elecciones auténticas y periódicas y el fin del conflicto armado, abrieron una etapa de relativa regularidad,

donde guatemaltecas y guatemaltecos tienen la certeza de que el acceso al poder se realiza sin el costoso expediente de la fuerza. Sin embargo, la democracia en Guatemala enfrenta otros retos fundamentales como un débil estado democrático de derecho, una institucionalidad y sistema de partidos políticos débil, altos niveles de corrupción y la influencia del crimen organizado, que impactan el desempeño de democracia y la transparencia en la política.

Según el Índice de Percepciones de Corrupción⁸, Guatemala se ubica en el lugar 146 de 180 países, con una baja calificación de 26/100. Además, para el 90% de la población la corrupción es un problema importante, al tiempo que el 66% considera que el gobierno ha hecho un mal trabajo para reducirla⁹. Estas estadísticas encuentran sustento en la realidad. El 27% de diputados del Congreso en la legislatura 2015 - 2019 habían sido vinculados a casos de corrupción, la mayoría de ellos señalados por el Ministerio Público -MP- y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala -CICIG-¹⁰ y para las últimas elecciones presidenciales (2019) tres candidatos estuvieron envueltos en denuncias y procesos judiciales por financiamiento ilícito y narcotráfico. Al tiempo, la ex fiscal general del país, que había llevado casos anticorrupción de alto perfil, fue amenazada de muerte por el crimen organizado y múltiples intentos por bloquear su candidatura presidencial fueron implementados sin precedentes. Como resultado, finalmente su candidatura presidencial fue rechazada y ahora vive exiliada en los Estados Unidos¹¹. Las redes de corrupción y crimen organizado alinearon sus esfuerzos para frenar el combate a la corrupción gestionando el cierre de la CICIG, organismo internacional independiente que investigó casos de corrupción de alto perfil, incluyendo el financiamiento ilícito de partidos políticos. Mientras, los tres organismos del Estado cerraron filas para no renovar el mandato de dicha comisión y desde entonces, se ha implementado una agenda regresiva en materia anticorrupción para beneficiar a personas investigadas y procesadas incluyendo exdiputados, exalcaldes e incluso al ex binomio presidencial encarcelado en 2015.

Política y dinero

La política en Guatemala es parte fundamental de la corrupción institucionalizada. De acuerdo con Transparencia Internacional, casi el 60% de la población en el país piensa que la mayoría de los miembros del Congreso y de los funcionarios públicos son corruptos¹². Ante ello, no sorprende que apenas el 6.6% de la población tiene alguna o mucha confianza en los partidos políticos¹³. Esto a su vez es alimentado por un sistema de partidos fragmentado e inestable donde es frecuente la creación de nuevos partidos coyunturales sin recursos e infraestructura. Como ejemplo, en las elecciones de 2019, participaron 19 partidos distintos, 16 de los cuales obtuvieron menos de 10 escaños cada uno en el Congreso de la República. Para el 2022 existen al menos 26 comités pro formación de partidos políticos que pretenden sumarse a los 20 formalmente inscritos para participar en las elecciones de 2023.

Históricamente, Guatemala ha tenido un marco legal insuficiente en materia de financiamiento político, así como débiles controles para la rendición de cuentas de candidaturas y partidos políticos. Con la transición a la democracia, los militares y poderes fácticos incidieron en la promulgación de un marco jurídico laxo, sobre todo en materia de financiamiento¹⁴. Con pocos cambios, como aquellos contenidos en la reforma de 1989 sobre fiscalización, y la reforma de 2004 para incrementar el financiamiento público y fiscalizar el financiamiento privado, el espíritu de este marco se mantuvo durante buena parte de la vida democrática en el país.

Este marco limitado se complementó en el año 2016, cuando el Congreso de la República aprobó las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos -LEPP-¹⁵. Estas reformas fueron fruto de una fuerte crisis política en 2015 donde la ciudadanía demandó cambios luego de eventos políticos y judiciales que pusieron en evidencia la relación directa entre el dinero, la corrupción y la política. Las investigaciones del Ministerio Público y la CICIG demostraron que las redes criminales utilizaban el financiamiento ilícito de partidos políticos para llegar al poder. Una vez allí, el sistema era cooptado de tal manera que ponía al Estado a trabajar en función de su propio beneficio, generando ganancias que luego eran utilizadas, entre otros, para financiar las próximas campañas, formando un círculo vicioso de dinero, elecciones y poder.

En el contexto anterior, la nueva reforma estableció mecanismos de control y fiscalización de las organizaciones políticas, incluyendo la creación de una Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos -UECFFPP- dentro del TSE, fijó criterios para el uso y distribución del financiamiento político, estableció prohibiciones a contribuciones anónimas y de ciertos actores, fijó límites a los gastos de campaña electoral e impuso un sistema de sanciones más robusto.

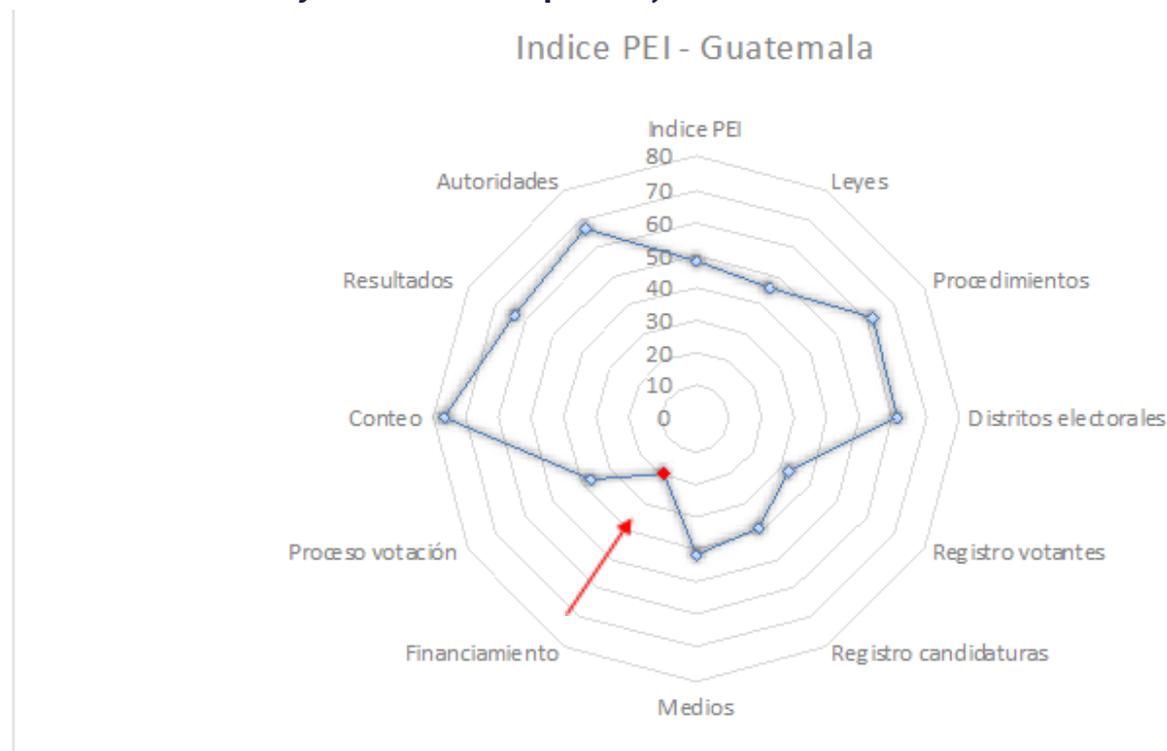
A pesar de estos avances, el régimen de financiamiento político es aún incompleto. Por un lado, el financiamiento público es limitado. El monto de la deuda política (a razón de US\$ 2.00 por voto válido emitido por partido político), su destino (designado tanto al financiamiento ordinario como a campañas, en año electoral); y forma de pago (a través de cuatro cuotas anuales, salvo en año electoral) no permite un adecuado mantenimiento de los partidos y es insuficiente para sufragar las necesidades de todas las campañas políticas. Por otro, la fiscalización de los recursos de campaña y de partidos requiere de una contundente voluntad política por parte de las autoridades electorales, así como de capacitación y de mayores recursos administrativos, humanos y financieros para poder ser una herramienta más efectiva de control y transparencia.

Esto genera una serie de problemas, incluyendo opacidad de fuentes que financian candidaturas y campañas, ventajas para aquellos aspirantes que cuentan con más recursos (o acceso a ellos) y oportunidades para mayor influencia de parte de poderes fácticos como el crimen organizado y el narcotráfico. A nivel sistema, esto afecta la equidad y la transparencia en las contiendas y contribuye a la señalada debilidad del sistema de partidos. En el año 2000, un incipiente estudio sobre el financiamiento político de Guatemala advertía que el sistema generaba una dinámica donde los criterios políticos son sustituidos por capacidades económicas¹⁶. Si bien ha habido avances con la reforma del año 2016 y la creación de la Unidad de Fiscalización, la realidad aún apunta a que en ocasiones la capacidad del mejor postor se impone a la ley. Esto, lógicamente impacta sobre las posibilidades del ciudadano medio de hacer política.

El Índice de Percepciones de Integridad Electoral (Índice PEI) de las Universidades de Sídney y Harvard confirma lo anterior y nos da una primera clave de los principales retos del costo de la política que serán detallados en la siguiente sección. Este índice evalúa la integridad de una elección a lo largo del ciclo electoral completo, es decir, no se enfoca en aquello que sucede solamente el día de la jornada electoral, sino aquello que sucede antes, durante y después de ésta, lo que es consistente con el enfoque integral del 'Costo de la Política'. Así, evalúa 11 aspectos centrales que incluyen, entre otros, el marco legal para las elecciones, el registro de votantes, los medios en campaña, el desempeño de las autoridades electorales y, por supuesto, el importante componente del dinero en la política.

La Gráfica 1, nos muestra que el financiamiento de la política es el peor de los once componentes evaluados en el índice PEI para Guatemala. Con una calificación de 19.7/100, el financiamiento político registra un bajo nivel de integridad, lo que supone desigualdad en el acceso y uso de recursos financieros para candidaturas y partidos y una falta de transparencia y de rendición de cuentas en el ejercicio de estos.

Gráfica 1. Índice PEI y financiamiento político, Guatemala



Fuente: elaboración propia con datos del Índice de Percepciones de Integridad Electoral

A su vez, el componente de financiación de la política se constituye de 5 indicadores: acceso equitativo a financiamiento público; acceso equitativo a donativos privados; transparencia en publicación de cuentas; influencia de personas adineradas; y uso inadecuado de recursos públicos en campaña. La Gráfica 2 muestra los resultados para estos 5 indicadores, en una escala del 1 al 5, donde 1 es el nivel más bajo y 5 representa mayor integridad. Como podemos apreciar, en Guatemala, el acceso a recursos privados para partidos políticos y candidaturas es poco equitativo, los recursos públicos se usan de manera indebida y con poca transparencia. Además, destaca la fuerte percepción sobre la influencia ejercida en la política por personas con muchos recursos financieros.

Tabla 1. Financiamiento político por indicadores, Guatemala

	Financiamiento público	Donaciones privadas	Cuentas Transparentes	Influencia de terceros con dinero	Uso recursos públicos
Guatemala	2.6	1.3	1.4	1.9	1.6

Fuente: elaboración propia con datos del Índice de Percepciones de Integridad Electoral

Esto por supuesto impacta en el costo de hacer política, especialmente para grupos subrepresentados y para ciudadanas y ciudadanos sin los suficientes recursos políticos o económicos. Es común que, para poder hacer campaña, e incluso antes de eso, para unirse a un partido político y obtener una candidatura, se requieran cuantiosos recursos que normalmente están fuera del alcance del ciudadano medio. La siguiente sección detalla los factores que influyen sobre el costo de la política en Guatemala y, que, por lo tanto, determinan las barreras de participación política de la ciudadanía.

IV. Los motores actuales del costo de la política

Como se mencionó anteriormente, en el año 2016 se aprueban las más recientes reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos en Guatemala. Para las elecciones de 2019 las expectativas de la ciudadanía eran bastante altas y esperaban cambios sustanciales no sólo en la forma y el costo de financiar la política, sino también en su fiscalización, y derivado de ello, en las posibles sanciones por el incumplimiento de la norma. La implementación de las nuevas reglas de juego generó indudablemente efectos positivos y negativos, pero también provocó la mutación de prácticas ilegales e informales de financiamiento de la política que permitieron continuar aceitando la maquinaria electoral para llegar al poder.

Según los analistas entrevistados, uno de los efectos positivos generados fue el temor de ciertos actores políticos respecto al cumplimiento de las normas de financiamiento. La mayoría de los partidos políticos cumplieron con la entrega de informes financieros y utilizaron la plataforma ‘Cuentas Claras’, sistema informático diseñado por el órgano electoral para la rendición de cuentas. Esta situación fue provocada por dos factores. Primero, no había certeza sobre el nuevo régimen de financiamiento; y segundo, había mucha expectativa por la fiscalización y la presencia de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala -CICIG- en el país ya que nunca las campañas se habían caracterizado por la preocupación hacia el cumplimiento de las reglas de juego. Esto fue una pequeña ventana de oportunidad para partidos pequeños y nuevos que se sintieron beneficiados por competir en relativas condiciones equitativas¹⁷.

Específicamente, el nuevo régimen de medios de comunicación contribuyó significativamente a equiparar las condiciones en las que participaban los candidatos, especialmente a nivel presidencial. El pago de espacios en medios de comunicación, particularmente la televisión y la radio, constituía uno de los gastos más relevantes para los partidos políticos y los candidatos. Las limitaciones no sólo estaban constituidas por el elevado costo de dicho tipo de campaña, sino también de las negociaciones que se generaban a su alrededor. Los precios de tiempos y espacios no eran iguales para todos. De esta forma, al menos en la formalidad, el costo de la campaña 2015, comparada con la campaña de 2019,

es sustancialmente más reducido. Para 2015 el TSE informó que el gasto de campaña reportado fue de aproximadamente 247 millones de quetzales (US\$ 31.6 millones) mientras que para el 2019 se reportó un gasto en campaña de aproximadamente 92 millones de quetzales (US\$ 11.8 millones). Lo anterior significa una reducción de al menos el 63% de los gastos de campaña formalmente reportados. Sin embargo, reportes de gastos realizados por organizaciones sociales en años anteriores habían evidenciado que el gasto declarado versus el gasto real tenía una diferencia del 300%, provocada esencialmente por el costo elevado de la campaña en medios de comunicación de alcance nacional como la televisión, la radio y las vallas publicitarias¹⁸. Otro impacto positivo de la reforma electoral del 2016 se vio reflejado en los infomerciales¹⁹. Según el monitoreo del Mirador Electoral, para la campaña de 2015 se lograron identificar más de 1 mil infomerciales, mientras que para el 2019 los monitoreos identificaron únicamente 102 infomerciales²⁰.

Por su parte, el nuevo régimen de medios no fue bien recibido particularmente por los propietarios de medios de comunicación. Ellos intentaron derogar, vía recursos de inconstitucionalidad, los artículos que a su entender les perjudicaban directamente²¹. El nuevo régimen establecía la obligatoriedad de los medios de entregar tiempos en antena contra un pago simbólico del 20% sobre la tarifa comercial. Fue por ello que muchos medios de comunicación además de apoyar la estrategia legal mencionada decidieron no vender tiempos ni espacios al TSE para que éste fuera distribuido de manera equitativa entre ellos. Esto provocó que la oferta política no tuviera los mecanismos de llegar a la población.

A pesar de los avances, en los últimos años las dinámicas que se están generando son distintas. Incluso hay un esfuerzo de algunos partidos políticos y sectores de promover una agenda regresiva en materia de fiscalización del financiamiento electoral²². Según varios entrevistados, estos esfuerzos se alimentan, por ejemplo, de falacias como la que asegura que las reglas de financiamiento desincentivaron el financiamiento privado en general. Probablemente si hay desincentivos para el pequeño financista que aporta desde 50 quetzales (US\$ 6.00 aproximadamente) y a quién la gestión de un libro contable era un costo que no estaba dispuesto a asumir. Sin embargo, el financiamiento de grandes contribuyentes nunca ha sido reportado por los partidos políticos ni antes ni después de la reforma²³. Los grandes financistas han utilizado mecanismos de simulación para ocultar el financiamiento de campañas electorales, los casos de cooptación del estado²⁴ y el caso financiamiento electoral ilícito de FCN²⁵ evidencian dichos mecanismos²⁶.

Así las cosas, a pesar de la reforma y sus efectos positivos, el dinero sigue teniendo un impacto fuerte en la política. Hay una incipiente tendencia a hacer política centrada en la promoción de ideas y propuestas. Esta ha tenido éxito en contextos urbanos, jóvenes y con acceso a más educación. En contraposición, en áreas rurales con bajos niveles de escolaridad, son otras las formas de hacer política que resultan exitosas y la denominada campaña de tierra es onerosa y aún necesaria para obtener resultados beneficiosos, particularmente en el listado nacional²⁷ y en la campaña presidencial.

De esta forma, los ciudadanos que desean participar en política se enfrentan una serie de obstáculos relacionados con su edad y sexo, pero particularmente por su falta de acceso a financiamiento. Como veremos más adelante, existen determinadas variables relacionadas al costo de la política que condicionan o incentivan la participación de la ciudadanía en esta.

Un alto costo que ha condicionado la participación del ciudadano común en la política es el acceso a los medios de comunicación y la promoción de su imagen. A esto se le suma el hecho que, a nivel local las redes personales y el acceso a financiamiento son clave para poder competir contra políticos que han utilizado recursos del estado o han recibido financiamiento de redes criminales para financiar sus campañas.

Si adicionamos a los costos materiales, financieros o económicos, otros costos simbólicos, morales, sociales, familiares o personales intangibles en los que tienen que incurrir las personas que desean involucrarse en la política, resulta indispensable conocer entonces en las siguientes páginas, las principales respuestas a un interrogante general que plantea este estudio: ¿Considerando los altos costos de participar y mantenerse en la política en Guatemala, ¿qué lo motivo a hacerlo? Y derivados de esa pregunta, también merece la pena explorar los principales factores que elevan esos costos, así como posibles propuestas para reducir esos obstáculos a la participación ciudadana en los asuntos públicos del país.

El acceso a los medios de comunicación y el beneplácito del gran elector

Desde el punto de vista monetario, el correcto funcionamiento de una democracia necesita grandes cantidades de dinero, mediando a la vez intereses y condicionamientos que permiten acceder, en menor o mayor dificultad, a los recursos necesarios para participar de forma competitiva²⁸.

El funcionamiento y desempeño de una organización política necesita de financiamiento en diferentes momentos que van desde su creación, la definición de su organización y estructura, la afiliación y la campaña electoral. En todos estos momentos, los candidatos y dirigentes necesitan invertir tiempo y recursos económicos para mantener viva la estructura partidaria, pero sobre todo para darse a conocer. En este campo se compite en desigualdad de condiciones dado que los funcionarios públicos históricamente han utilizado su cargo e incluso fondos públicos para promocionar su imagen. Los alcaldes, por ejemplo, tienen a su disposición entre 1 y 2 millones de quetzales (entre US\$ 129 mil y US\$ 259 mil) provenientes del situado constitucional²⁹ para poder hacer obra pública en sus comunidades, misma que es aprovechada para comprar voluntades y promocionar su figura política. Los funcionarios encargados de las políticas sociales o de la construcción de obra pública también han aprovechado la utilización de recursos públicos para promocionarse. La inauguración y entrega de obras se triplica en vísperas de una elección popular³⁰.

Ciertos gastos de campañas como la estrategia de comunicación, de imagen y la evaluación del proceso son bastante elevados. Para darse a conocer, los candidatos necesitan montos considerables que puedan invertirse en estrategias de comunicación. Algunos candidatos han apostado por comprar o fundar medios de comunicación que les permitan promocionar su imagen antes y durante la campaña electoral³¹. Los candidatos entrevistados mencionan particularmente un gasto significativo al que denominan ‘el gran elector’ y está constituido por grupos y personas de medios de comunicación, gremiales u organizaciones privadas que forman opinión. Estos grupos organizan foros y debates, discuten propuestas y permiten dar a conocer al candidato. Algunos candidatos son llamados recurrentemente a estos espacios, mientras otros simplemente están vetados³². Hay dos formas de conseguir el favor de dichos electores, o se es producto y parte del sector, o se compra el derecho a ser parte. Los candidatos asignan una cantidad importante de financiamiento para comprar el favor, por

ejemplo, de periodistas y editores de noticias³³. En este sentido, la autoridad electoral prohibió el uso de redes sociales para efecto de campaña electoral, provocando que esta práctica fuera más necesaria para al menos ser mencionado en noticias y foros de discusión.

De este modo, implementar estrategias de comunicación o acceder al gran elector implica la inversión de grandes cantidades de dinero al que no todos los candidatos tienen acceso. Al contrario, candidatos emergentes son constantemente bloqueados de los espacios y deben recurrir a otro tipo de estrategias para darse a conocer.

La campaña nacional vs. la campaña local: el auge del autofinanciamiento y las redes personales

Las dinámicas entre las campañas nacionales y locales son peculiarmente diferentes, y las reglas de juego han contribuido a esa diferencia. La campaña nacional se refiere a la elección presidencial, la de diputados por listado nacional y al Parlamento Centroamericano. Por su parte, la campaña local se refiere a los diputados distritales y los gobiernos locales (subnacionales).

La primera diferencia radica en que, de manera tradicional, el financiamiento de los grandes financistas generalmente es entregado a los candidatos presidenciales³⁴. Esto ha provocado que las campañas a nivel distrital y municipal no cuenten con fondos suficientes para la campaña electoral, poniéndolos en desventaja o bien, obligándolos a obtener fondos adicionales de otras fuentes.

Segundo, hacer política en un contexto de pobreza es caro. Guatemala es un país donde el 59% de la población vive en pobreza general³⁵. Por ello, la estrategia de campaña a nivel local donde la pobreza es más latente debe ser distinta generando costos mayores³⁶. El político local, que debe hacer una campaña de más cercanía con las personas, se enfrenta a prácticas que son parte de la cultura propia de una población con muchas necesidades básicas no satisfechas. Los candidatos son requeridos a buscar el voto por medio de regalos que incluyen, pero no se limitan a, alimentación, productos promocionales, fiestas y dinero en efectivo. En las entrevistas para este estudio se mencionó que culturalmente, en algunas comunidades, el hecho de que un candidato lleve dinero y regalos demuestra su capacidad de gestionar y conseguir beneficios para la comunidad.

Estas diferencias, entre otras, han generado ciertos efectos en la forma de hacer política a nivel local. El primero de los efectos es el poder que han ganado los cacicazgos y liderazgos locales. El segundo, la creciente necesidad del autofinanciamiento, mismo que limita la participación de los ciudadanos que no pueden acceder a este tipo de recursos.

Los altos costos que representan a los partidos políticos contar con organización vigente en todos los departamentos y municipios, hacen que, cada vez que se acerca una campaña electoral busquen alianzas con candidatos que tienen su propia red personal y estructuras locales que incluye no solo un número considerable de votantes sino también su autofinanciamiento. Para los partidos políticos es más fácil avocarse a un cacique local o distrital que el desgaste financiero y organizativo que implica tener organización partidaria en un departamento o municipio. Esto explica cómo varios legisladores han podido ser reelectos por diferentes partidos políticos en cada ocasión. Un Diputado que ha sido reelecto en tres ocasiones, representando a diferentes partidos políticos, explica que tiene *“(...) su propia estructura local que incluye alcaldes y líderes comunitarios que confían y votan por él independientemente del partido político en el que se postule”*³⁷.

Los caciques distritales tienen una ventaja sobre los candidatos nuevos, han demostrado que cumplen ciertas promesas y esto le genera un voto duro al partido político que se decante por vincularse con este tipo de personajes³⁸.

Sin embargo, la construcción y mantenimiento de dichas estructuras locales tiene un costo. Generalmente los líderes locales piden favores a cambio de haberles apoyado en la campaña, básicamente lo que solicitan son plazas o contratos³⁹.

Varios de los cacicazgos tradicionales fueron vinculados a casos de corrupción por el MP y la CICIG⁴⁰, impidiéndoles postularse para las elecciones de 2019, sin embargo, sus estructuras siguen vigentes, han tenido capacidad de adaptarse al nuevo contexto y continúan funcionando por medio de familiares u otros personajes que han heredado sus redes de apoyo⁴¹.

Por otra parte, este estudio permitió evidenciar como las campañas locales deben ser autofinanciadas por los propios candidatos. Todos los candidatos entrevistados mencionaron que para poder costear su campaña tuvieron que acudir a préstamos, ahorros y aportaciones de familiares. Costos que aún siguen pagando en la actualidad, habiendo ganado o no.

De esta manera, los candidatos que no logran ganar ven comprometido su patrimonio personal y familiar. Además, se enfrentan al dilema de como sufragar su propia manutención durante el periodo de campaña. Un candidato a la alcaldía explicaba que, en su caso, al anunciar la candidatura le pidieron renunciar en su trabajo para no verse involucrados en temas políticos⁴². Y la situación no termina ahí pues si no ganan la elección, al terminar la campaña, pasa un periodo en el que es complicado encontrar trabajo.

El financiamiento que se debe recaudar es significativamente elevado no sólo por los costos mencionados sino también porque, en algunos casos, deben incurrir en procesos de nominación. Esta práctica le permite al partido político agenciarse de fondos para la campaña nacional.

En los procesos de nominación, mientras más alto estén en la lista, más alto es el precio por pagar. El precio por nominación puede oscilar entre 1 y 2 millones de quetzales (US\$ 129 mil y US\$ 258 mil). De esta cuenta, los candidatos, sin haber ganado, ya tienen una deuda que recobrar, misma que, sumada al costo elevado de la campaña, se convierte en una suma significativa de dinero. Según los entrevistados, por lo menos en la campaña 2015, los diputados al distrito central podrían haber gastado alrededor de 4 millones de quetzales (US\$ 520 mil) como gasto inicial.

En contraposición, un diputado gana (promediado) mensualmente 29,500 quetzales, lo que significa que en sus cuatro años ganará acumulado 1.4 millones de quetzales (US\$ 183 mil) aproximadamente, lo que significaría gastar alrededor de tres veces más de lo que ganaría en toda su legislatura, solo para cubrir este costo de entrada.

Este tipo de endeudamientos provoca que los candidatos, al asumir cargos públicos, se vean tentados a extraer recursos del erario o bien recibir dinero a cambio de votos en el Congreso. Varios casos presentados por la CICIG evidenciaban prácticas como plazas fantasmas, designación de personal de la administración pública para asuntos personales, contratos de obra pública para empresas vinculadas con familiares o amigos y sobornos en efectivo para favorecer la aprobación de leyes⁴³.

A nivel local, los candidatos tienen que ser autosuficientes y vincularse a los partidos políticos como un vehículo para poder participar, aunque eso signifique no tener afinidad ideológica, de principios y valores. Esta condición significa un obstáculo importante para los ciudadanos que desean vincularse a la política y lanzar su candidatura. Si no se tiene financiamiento propio o el acceso a prestamos/financiamiento de grupos no se tiene oportunidad a ser candidato.

Una vez electos, el costo de hacer política sigue siendo diferente a nivel local. Para un diputado distrital el financiamiento para hacer acercamientos, visitas a las bases y mantener el funcionamiento de la organización partidaria, es necesario en todo momento y muy escaso. Los diputados distritales deben viajar a su distrito y es un gasto significativo cada semana. Distritos como Petén se encuentran a más de 400 kilómetros de la ciudad capital, lo que implica un viaje de más de 9 horas. Además, deben pagar hospedaje y alimentación fuera de su distrito. De la misma manera y por estar más vinculados a la comunidad, esta espera que apoye financieramente causas sociales. Un ejemplo de ello se pudo observar con la llegada del COVID-19 y las tormentas tropicales ETA e IOTA, algunos diputados distritales tuvieron que designar parte de su salario a apoyar a la comunidad. Asimismo, deben tener una oficina adicional a la que le ofrece el Congreso para recibir a las personas de su distrito, quienes no viajarían hasta la ciudad capital para solicitar una audiencia con ellos. Esto implica pago de oficina y personal⁴⁴.

El financiamiento de estructuras criminales

El financiamiento de la política se ha utilizado también para la autogestión de inmunidad y el beneplácito de las autoridades para ejercer negocios ilícitos, principalmente del crimen organizado y el narcotráfico.

Las estructuras criminales, y particularmente el narcotráfico, han encontrado dos mecanismos para buscar su beneficio: financiar la política y en los últimos años, participar en ella. Los costos por asumir son altos, pero igual de altas son las cantidades de dinero ofrecidas para mantenerse al servicio de estas estructuras. Los favores que requieren a cambio tienen que ver con la búsqueda de impunidad, contratos de obra pública, beneficios fiscales, contratación de personal, facilidad para el trasiego de droga, entre otros, generando que la administración pública funcione de manera ineficaz y en beneficio de determinados grupos o sectores.

De esta cuenta, los candidatos y organizaciones políticas financiadas por estructuras criminales tienen un cheque en blanco que les permite gastar más en distintas estrategias de campaña. Esto provoca que hacer política en dichos territorios sea más caro y sus contrincantes deban competir en condiciones de desigualdad.

Los señalamientos de políticos vinculados al narcotráfico vienen sucediendo desde hace más de veinte años, sin embargo, es en 2009 cuando la propia Embajada de Estados Unidos se refería al partido UCN como el partido con ideología narco⁴⁵ y se evidencia una mayor preocupación por la creciente influencia del narcotráfico y crimen organizado en la política. En el 2017, Estados Unidos solicita la extradición de la ex vicepresidenta Roxana Baldetti y, solo en el marco del proceso electoral 2019, cuatro solicitudes de extradición fueron procesadas por cargos vinculados al narcotráfico en contra de candidatos⁴⁶.

La capacidad del narcotráfico ha aumentado en términos geográficos y también el poder en las esferas del Estado. Actualmente, el partido UCN, cuyo secretario general se encuentra cumpliendo una condena

en Estados Unidos por delitos relacionados al narcotráfico y de quién autoridades estadounidenses advirtieron que tenía un plan para asesinar a varios adversarios políticos en las últimas elecciones⁴⁷, es la tercera fuerza más grande del Congreso.

Los entrevistados también mencionaron con mucha preocupación la influencia del financiamiento del narcotráfico y crimen organizado a nivel local, donde no necesitan la figura de los partidos políticos y utilizan a los comités cívicos electorales para poder acceder a las alcaldías. La característica temporal de los comités, aunada a la poca capacidad de las autoridades electorales de fiscalizarles, les permite mayor margen de recepción y manejo de financiamiento ilícito.

Los partidos políticos están conscientes que ante la presencia de este tipo de grupos e influencias no se puede competir. En sus palabras “(...) *hay zonas donde ni si quiera se puede entrar. Se anula la competencia frente a esos grupos de poder*”.⁴⁸ Los candidatos entrevistados mencionaron sentirse en desventaja no sólo frente a una desproporcionalidad en términos de financiamiento sino también manifestaron tener temor de represalias que pudieran incluso significar la muerte⁴⁹. Por ello, competir en esas condiciones implica aumentar costos en materia de seguridad personal para los propios candidatos y sus familias.

Los entrevistados para este estudio coinciden que el financiamiento del narcotráfico no tiene límites y es muy complicado de rastrear. Frente a este tipo de financiamiento, las capacidades y funciones de la UECFFPP son muy limitadas. Por ello, es necesario coordinar esfuerzos interinstitucionales nacionales y extranjeros, que permitan la identificación y sanción del financiamiento producto del crimen organizado.

El costo personal: el oficio del político

Es importante mencionar que, en Guatemala, durante el contexto de la guerra mencionado en el apartado inicial de este estudio, participar en política para un ciudadano significaba la restricción de sus derechos e incluso su muerte. En esa época, existía imposibilidad de ejercer los derechos cívicos, políticos y de libre expresión. Desde la perspectiva de las limitaciones de los derechos, a pesar de que la democracia guatemalteca está en construcción, el costo para las nuevas generaciones es menor.

Para efectos del estudio, fue muy interesante indagar sobre los costos personales asociados al hecho de hacer política. En este sentido, las y los candidatos difieren sustancialmente. Por un lado, encontramos a los políticos, generalmente hombres, que conocen el oficio y que saben que ganarán enemigos, saben que pueden acabar en la cárcel, saben cómo moverse, saben cuándo moverse, saben con quién moverse y especialmente, saben diferenciar las rencillas políticas de las personales. Ellos están conscientes que su postura frente a temas específicos les ha generado costos significativos, especialmente se dicen víctimas de la judicialización de la política, de campañas de desinformación y ataques sistematizados de organizaciones sociales por ir en contra de agendas internacionales.

El político de oficio encuentra una oportunidad de oro al vivir y trabajar de y por la política, “(...) *cuando se tuvo el privilegio de estudiar la política, se sabe con claridad que el ejercicio de esta abre y cierra puertas. Se está consciente tanto de los beneficios como de los sacrificios. El político no es un mártir que sufre y lleva la carga de la política.*”⁵⁰

Por otra parte, otras personas candidatas, particularmente mujeres, dan cuenta que la decisión de incursionar en la política ha significado altos costos personales que les ha tocado sobrellevar.

Más allá del costo financiero, las candidatas tienen miedo a comprometer su nombre, al rechazo y la estigmatización. Para ellas, el costo de la crítica, el someterse al escrutinio público y el costo familiar, desincentiva su deseo de participar⁵¹.

Cuando se compite en un contexto dominado por el crimen organizado o el narcotráfico, los candidatos pueden perder incluso la vida⁵². En otros contextos, su reputación puede verse comprometida y, como resultado de campañas de desinformación, pueden perder su trabajo y su futuro político también.

El costo para las candidatas indígenas es mayor dado que las relaciones de poder son aún más asimétricas⁵³. Son mal vistas las mujeres que se atreven a participar en espacios políticos y constantemente son víctimas de boicots entre sus pares o incluso dentro de las propias organizaciones partidarias.

El enriquecimiento personal: el incentivo perverso de participar en la política

Uno de los incentivos fuertes para participar en política ha sido el enriquecimiento personal. En su mayoría, los entrevistados para este estudio coinciden que los políticos han encontrado en la política un modo de sobrevivir quedándose con parte del financiamiento que se le entrega en campaña o bien al estar ostentando un cargo de elección popular.

Dadas las particularidades del sistema político y electoral de Guatemala mencionadas anteriormente, la política en los últimos años se ha utilizado como un mecanismo para el enriquecimiento personal de los candidatos y/o de los grupos que les apoyan. Los intereses personales y clientelares prevalecen y son alimentados por estructuras locales que legitiman estas prácticas. La parte operativa de la política a nivel local es representada por asociaciones locales o los consejos comunitarios de desarrollo -COCODE-⁵⁴ y una de las prácticas utilizadas por estas estructuras locales es acercarse a los candidatos y ofrecer cierto número de votantes en las aldeas donde ejercen control, a cambio de favores que van desde obras, contrataciones y dinero en efectivo. Estas estructuras no son leales a una organización política, y ofrecen el apoyo clientelar a todos los contendientes y se decantan por el mejor postor⁵⁵.

V. Perspectivas y recomendaciones

La condición de pobreza en la que viven más de la mitad de los habitantes de Guatemala, sumada a la profunda corrupción y los intereses de ciertos grupos/sectores que pretenden utilizar al Estado para su único beneficio, ha provocado que las campañas electorales sean caras, sin contenido y clientelares. Cuando se encarece la actividad política, los partidos políticos y candidatos se decantan por buscar financiamiento a toda costa y es ahí donde entra la corrupción y el crimen organizado.

Los analistas políticos entrevistados coincidieron que las debilidades que se pudieron evidenciar durante el proceso electoral de 2019 tuvieron que ver con fallas contenidas en la ley, pero también con la deficiente implementación del régimen de fiscalización y de medios de comunicación.

De esta cuenta, se necesita un marco legal claro, que brinde certeza jurídica para la autoridad electoral, los actores políticos y la ciudadanía, sobre las normas que rigen el sistema electoral y su fiscalización. Adicionalmente, en la práctica, el diseño institucional y la voluntad política del órgano electoral es fundamental para que la interpretación e implementación de la norma sea coherente con los principios democráticos y de transparencia.

Un futuro proceso de reforma debería trabajarse sobre la base de una evaluación objetiva que incluya algunos ajustes al régimen de financiamiento y fiscalización, así como al régimen de medios de comunicación. El objetivo deberá ser eliminar aquellos obstáculos que desde la norma han impedido un eficiente funcionamiento de la UECFFPP y disminuir la alta dependencia del financiamiento privado a gran escala. Pudieran explorarse mecanismos para aumentar el financiamiento público y permitir estrategias como la micro financiación o el capital semilla para nuevos partidos políticos, con el objetivo de democratizar el financiamiento y permitir que las opciones políticas compitan en condiciones de igualdad.

De la misma manera, se debe dar más autonomía e independencia a la UECFFPP, eliminar los requisitos que obligaban a los financistas a llevar libros contables y establecer con criterios técnicos, que dichos requisitos deben ser obligatorios a partir de determinado monto. El objetivo es promover que todo el financiamiento de los partidos políticos sea transparente, trazable y distribuido de manera equitativa, tanto a nivel nacional como local.

Respecto al régimen de medios de comunicación, se recomienda revisar el porcentaje de la tarifa electoral, buscando implementar mecanismos que permitan la inscripción de la mayoría de los medios de comunicación para que la oferta política pueda llegar a la ciudadanía sin que se deban invertir montos excesivos en campañas en antena. De la misma manera, la prohibición absoluta de utilización de redes sociales para efectos de propaganda debe ser eliminada y por el contrario, únicamente obligar el registro de ésta en el TSE para efectos de monitoreo y control. Las capacidades del órgano electoral y las condiciones particulares de este tipo de medios de comunicación no permiten a la administración pública establecer mecanismos de contratación y fiscalización.

Por su parte, en 2016 el régimen sancionatorio administrativo fue fortalecido aumentando el monto de las multas y permitiendo un procedimiento específico de cancelación de partidos políticos que no cumplieran con el régimen de financiamiento. Sin embargo, es necesario revisar el catálogo de delitos que permitan contar con régimen sancionatorio coherente, castigando en su debida proporción de responsabilidad a la organización partidaria, sus autoridades, candidatos y financistas. La evidencia encontrada por medio de este estudio revela la necesidad de incluir en el marco sancionatorio responsabilidades individuales (candidatos o recaudadores) con el objetivo de disminuir el descontrol del financiamiento a nivel local. Una sanción que podría ser incluida es la pérdida de la curul o el puesto ganado, si se demuestra que se incumplió con las normas de financiamiento.

Sin embargo, luego de la salida de CICIG, los actores políticos en el Congreso de la República no han manifestado un interés real por hacer los ajustes que hagan falta para mejorar el sistema electoral o los mecanismos de fiscalización. Por el contrario, se están desarrollando movimientos que intentan aprobar una agenda regresiva que traiga abajo los avances que se han dado en materia electoral y particularmente lo relacionado a financiamiento y fiscalización. De esta cuenta, en el corto plazo y con

la conformación del Congreso actual, la reforma a la LEPP termina siendo no indispensable⁵⁶ dado que, según analistas y expertos, actualmente no existen incentivos políticos para hacer cambios reales.

En el plano institucional, durante los años posteriores a la reforma de 2016, desde la cooperación internacional y nacional se hicieron grandes esfuerzos para acompañar al TSE en el proceso de implementación de la misma. A pesar de ello, la única instancia que logró evidenciar resultados positivos a pesar de su tardía implementación fue la UECFFPP. Otras unidades especializadas como la del régimen de medios o la de voto en el extranjero no tuvieron la misma suerte. Se evidenció un desinterés de las autoridades para desarrollar y aprobar mecanismos que facilitaran la rendición de cuentas y transparencia.

En este sentido, se recomienda implementar un proceso objetivo y consciente de evaluación que permita identificar las áreas de mejora y, partiendo de ahí, se ponga en marcha un plan de reingeniería institucional que permita mejorar la coordinación y comunicación interna, pero que también incluya la desconcentración de servicios y funciones. El objetivo sería fortalecer la presencia del TSE a nivel local para efectos de empadronamiento, educación cívica, promoción de la participación ciudadana y procedimientos electorales, pero particularmente, para ejercer una mejor fiscalización y control del financiamiento de los partidos políticos a nivel municipal y departamental.

Aunado a lo anterior, se deben reforzar los mecanismos de coordinación entre las autoridades electorales, el Ministerio Público, la Contraloría General de Cuentas y otras instancias responsables de coadyuvar la investigación financiera que permita detectar el financiamiento del crimen organizado y el narcotráfico. Se deben crear mecanismos y protocolos eficientes, delimitar funciones y responsabilidades.

Si bien es cierto que las reformas legales e institucionales son necesarias en términos de eliminar obstáculos para la participación, se puede hacer mucho desde los propios partidos políticos y la ciudadanía. Los partidos políticos están llamados a implementar mecanismos democráticos y representativos en todos los momentos de la vida partidaria que incluye la conformación de la organización política, la toma de decisiones y particularmente la nominación de candidatos. El financiamiento que aporta una persona candidata o un sector no debería de condicionar la participación o el acceso a un cargo de elección popular. Los afiliados pueden desempeñar un papel relevante haciendo valer su voz y voto en las asambleas, de modo que los candidatos representen sus intereses y no los del financista.

Por último, todo proceso de transformación legal e institucional debe ir acompañado de un trabajo profundo con la ciudadanía. Mientras los regalos y los favores sigan influyendo en la preferencia de voto, el clientelismo y sus costos seguirán influyendo en la política y en la calidad de los funcionarios públicos. Para ello, la auditoría social, la prensa independiente y la formación ciudadana son clave para lograr resultados positivos y sostenibles.

La política es para hombres: el impacto del financiamiento en la participación política de las mujeres

La representación política de las mujeres es un tema pendiente en Guatemala. Los datos evidencian que, tanto a nivel del censo nacional como del padrón electoral, existen más mujeres en Guatemala, más

empadronadas y con altos niveles de participación a la hora de votar. Sin embargo, existe una disparidad muy marcada en términos de participación política⁵⁷. Para el 2020 la representación de mujeres en el Congreso es del 20% y del 3.2% en las alcaldías⁵⁸. Si no se es hombre, no se tiene financiamiento o padrino y no se logra entrar al sistema. El dinero es una cuota de entrada y por ende se les niega a las mujeres la participación en los distintos sectores.

Los integrantes de partidos políticos, pero especialmente las candidatas mujeres, aseguran que se encuentra una multiplicidad de desafíos para participar en igualdad de condiciones que los hombres. Incluso, de acuerdo con la información obtenida en entrevistas, partidos políticos cuyas normativas internas promueven la paridad tuvieron dificultad para cumplir con sus propios valores⁵⁹. Las razones son múltiples: ausencia de apoyo de los esposos, falta de tiempo dadas sus responsabilidades familiares, el machismo, pero particularmente, la dificultad de acceder a financiamiento. Para una mujer que no tiene ingresos económicos fijos se dificulta más poder acceder a una candidatura debido a que no puede financiar la misma, por lo que es más fácil para un partido político buscar a un hombre que sí cuente con dichos ingresos⁶⁰.

Generalmente se busca un perfil determinado: hombre, con acceso a financiamiento, con una red personal ya afianzada, es decir con capital financiero y capital social. Por ello, cuando una mujer desempeña un cargo directivo dentro de la organización política muchas veces se encuentra con dificultades vinculadas al machismo. Mujeres líderes en organizaciones políticas han denunciado que los hombres realizan encuentros paralelos días anteriores a las reuniones oficiales que son presididas por ellas, con la intención de llegar a acuerdos previos sin tomar en cuenta sus opiniones⁶¹.

Esta situación se agrava en el caso de candidatas indígenas, a quienes se les dificulta aún más su participación dado que se enfrentan a prácticas machistas estructuralmente arraigadas, como el papel de los ancianos⁶² y el liderazgo tradicional del hombre en las comunidades. El imaginario dentro de los partidos políticos es que las mujeres no tienen capacidades y carecen de recursos económicos. Por ello, tienen que acudir a otras estrategias como su capacidad de hablar con la gente, transmitir mensajes y dialogar. Una diputada entrevistada indicaba “(...) es complicado competir frente a regalos y dinero en efectivo”⁶³.

Los testimonios de las diputadas entrevistadas muestran los múltiples desafíos a los que día a día tienen que enfrentarse. Las bases del partido u otros candidatos intentaron varias veces quitarlas como candidatas, preferían hablar con sus familiares hombres o inventaban historias sobre su vida amorosa o embarazos para perjudicarlas.

VI. Sumario

A pesar de los avances en materia de financiamiento y fiscalización luego de la implementación de las reformas a la LEPP en 2016, el costo de hacer política sigue siendo elevado, particularmente para los ciudadanos que no tienen acceso a grandes sumas de financiamiento que le permitan invertir en promover su imagen.

Las personas entrevistadas para este estudio coincidieron en la profunda disparidad que existe entre la campaña nacional y la campaña local. En la campaña local prevalece el autofinanciamiento que compete

con los fondos públicos que son utilizados por los alcaldes que buscan la reelección. La política local tiene por naturaleza más contacto con los ciudadanos y, en un contexto de pobreza y exclusión, las prácticas clientelares prevalecen. Esta situación alienta el aumento de caciques que acumulan capital político y financiero materializado en redes personales conformadas por grupos de alcaldes y autoridades comunitarias que les permiten negociar con cualquier partido político el control de su municipio o distrito. Los costos para el político local, luego de la campaña electoral, también son más elevados. Para continuar el contacto con su distrito deben costear gastos de movilización, hospedaje, alimentación, sede y financiamiento de causas propias de las dinámicas locales.

Otra disparidad identificada en el estudio evidencia la diferencia entre el costo personal que asumen los hombres candidatos frente a las mujeres candidatas. Las razones son múltiples: ausencia de apoyo de los esposos, falta de tiempo dadas sus responsabilidades familiares, el machismo, pero particularmente, la dificultad de acceder a financiamiento. Para una mujer que no tiene ingresos económicos fijos se dificulta más poder acceder a una candidatura debido a que no puede financiarla, por lo que es más fácil para un partido político buscar a un hombre que sí cuente con dichos ingresos.

Un hallazgo importante identificado es la forma en que las estructuras criminales, en particular las redes de corrupción y el narcotráfico, se aprovechan del sistema electoral, del sistema de partidos políticos y de la debilidad de controles y fiscalización por parte de las autoridades electorales y del Ministerio Público. Los costos de entrada y las campañas electorales autofinanciadas por muchos diputados, alcaldes y presidenciables no son coherentes con los salarios que formalmente ganan en sus cuatro años de desempeño. La motivación más fuerte para participar en política es el enriquecimiento, la impunidad y la facilitación de negocios como el trasiego de droga y lavado de activos.

Finalmente, otra diferenciación que podemos identificar en el estudio fue la percepción sobre los costos personales que vienen asociados con la práctica política. El político de oficio conoce los riesgos y reglas de juego, y está dispuesto a asumir las consecuencias. El ciudadano común, particularmente las mujeres y los jóvenes generalmente son víctimas de la discriminación, la crítica, amenazas, desprestigio y acoso. El alto costo de hacer campaña de tierra, los costos de nominación, el clientelismo enraizado culturalmente y los intereses de grupos y sectores que están dispuestos a aportar grandes cantidades de financiamiento no reportado o ilícito ha generado una importante barrera a la participación política de los ciudadanos que, en lugar de buscar enriquecimiento o impunidad, buscan el bien común y representar los intereses de la población.

Ante este panorama, es importante que se implementen reformas legales, pero también institucionales acompañadas de la promoción de educación para la democracia. La estrategia debe ser integral, trabajar con todos los actores políticos y ciudadanía para obtener resultados positivos y sostenibles.

Notas

- 1 Notimex (2014). “Guatemala conmemora 70 aniversario de ‘primavera democrática’”. 20 Minutos. 20 octubre 2014. Disponible en: <https://www.20minutos.com.mx/noticia/b203908/guatemala-conmemora-70-aniversario-de-primavera-democratica/>
- 2 Villamizar Lamus, F. (2009). “La tercera ola democratizadora en Guatemala”. Revista Auctoritas Prudentium. No. 3, 2009. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5047403>
- 3 Lima, L. (2019). “Golpe de Estado en Guatemala de 1954: cómo la CIA derrocó a mi padre, Jacobo Árbenz”. BBC News Mundo. 27 junio 2019. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48686137>
- 4 Villamizar Lamus, F. (2009). “La tercera ola democratizadora en Guatemala”. Revista Auctoritas Prudentium. No. 3, 2009. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5047403>
- 5 Benítez Jiménez, M. I. (2016). “Guerra y posconflicto en Guatemala: búsqueda de justicia antes y después de los acuerdos de paz”. Revista CS. No. 19, pp. 141-166. Cali, Colombia: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n19/n19a06.pdf>
- 6 Íbid.
- 7 De Pablo, O. y Zurita, J. (2013). “Las heridas de Guatemala”. El País Semanal. 15 abril 2013. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2013/04/15/eps/1366020076_807356.html
- 8 Transparency International (2021). Corruption Perceptions Index 2020. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi>
- 9 Transparency International (2019). Global corruption barometer: Latin America and the Caribbean 2019. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019>
- 10 Pocasangre, H. (2017). “Los diputados en la lista de la vergüenza”. Prensa Libre. 8 de agosto. Disponible en <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/la-lista-de-la-verguenza/>
- 11 Entrevista con candidata presidencial, diciembre 2020.
- 12 Transparency International (2019). Global corruption barometer: Latin America and the Caribbean 2019. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019>
- 13 World Values Survey Wave 7. “Guatemala, Year 2019”. Disponible en: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>
- 14 Marroquín, M. “Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos. Guatemala”. Unidad para la Promoción de la Democracia/OEA – International IDEA. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1593/32.pdf>
- 15 Congreso de la República de Guatemala (2016). “Decreto Número 26-2016” Disponible en: <https://www.tse.org.gt/images/descargas/decreto262016.pdf>
- 16 Marroquín, M. “Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos. Guatemala”. Unidad para la Promoción de la Democracia/OEA – International IDEA. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1593/32.pdf>
- 17 Entrevista con asesor político, enero 2021.
- 18 Acción Ciudadana. Reporte de gastos de campaña electoral 2011. Citado por CICIG en “Financiamiento de la política en Guatemala” (2015). Serviprensa. Guatemala.
- 19 Los infomerciales son propaganda electoral disfrazada de noticias. Por esta característica, dicha propaganda no se registra en los reportes de gastos de campaña de los partidos políticos. Son negociaciones directas que hacen los partidos políticos y/o candidatos directamente con el medio de comunicación.
- 20 Mirador Electoral 2019 (2019) Lectura integral del proceso electoral. Informe final de Mirador Electoral 2019. Guatemala.
- 21 Pocón, R. (2018). “Cámara de Medios de Comunicación argumenta acción de inconstitucionalidad contra Ley Electoral”. Prensa Libre. 16 mayo 2018. Disponible en <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/camara-de-medios-presenta-argumentos-sobre-amparo-por-ley-electoral-y-de-partidos-politicos-ante-la-corte-de-constitucionalidad/>
- 22 García, E. (2021). “Reformas a la Ley Electoral contemplan eliminar la fiscalización a las organizaciones políticas”. El Periódico. 15 enero 2021. Disponible en <https://elperiodico.com.gt/nacionales/2021/01/15/reformas-a-la-ley-electoral-contemplan>

[eliminar-la-fiscalizacion-a-las-organizaciones-politicas/](#)

23 Entrevista con analista político, diciembre 2020.

24 CICIG (2016). “Caso cooptación del Estado de Guatemala”. 2 junio 2016. Disponible en: <https://www.cicig.org/casos/caso-cooptacion-del-estado-de-guatemala/>

25 CICIG (2016). “Financiamiento electoral ilícito FCN-Nación (Fase 3)”. 16 mayo 2018. Disponible en: <https://www.cicig.org/casos/financiamiento-electoral-ilicito-fcn-nacion-fase-3/>

26 Entrevista con ex investigador de CICIG, diciembre 2020.

27 En Guatemala la composición del Congreso se divide en Listado Nacional (25 por ciento del total de Diputados) y Listado Distrital que es conformada por representantes de cada Departamento del País según su población.

28 Entrevista con candidato a alcaldía municipal, enero 2021.

29 El situado constitucional es el porcentaje que el Organismo Ejecutivo debe incluir anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, para asignar a las Municipalidades del país. Al menos el 90 por ciento de dicho monto debe ser utilizado para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes.

30 Entrevista con analista político, diciembre 2021.

31 Para promover su imagen, el candidato presidencial Manuel Baldizón fundó un canal de televisión, un periódico, un semanario y una revista.

32 Entrevista con candidato a alcaldía municipal, enero 2021.

33 Entrevista con diputado distrital, enero 2021.

34 CICIG (2015). Financiamiento de la Política en Guatemala. Disponible en: https://www.cicig.org/uploads/documents/2015/informe_financiamiento_politicagt.pdf

35 Instituto Nacional de Estadística. Indicadores de pobreza y desigualdad 2014. Disponible en <https://www.ine.gob.gt/ine/pobreza-menu/>

36 Entrevista con diputado distrital, enero 2021.

37 Entrevista con diputado distrital, enero 2021.

38 Entrevista con asesor político, enero 2021.

39 Entrevista con diputada distrital, enero 2021.

40 Clan Barquín (Petén), Arístides Crespo (Escuintla), Baudilio Hichos (Chiquimula), Martínez Loaiza (Jutiapa), Carlos López (Quiché) y Julio López (Huehuetenango).

41 Hernández, O. J. (2019). “La caída de los caciques”. No ficción. 25 febrero 2019. Disponible en: <https://www.no-ficcion.com/project/la-caida-de-los-caciques>

42 Entrevista con candidato a la alcaldía municipal, enero 2021.

43 Casos: Plazas fantasma, Asalto al Ministerio de Salud Pública, Ley Tigo, Subordinación del legislativo al Ejecutivo, ODEBRECHT, entre otros. CICIG. “Casos 2009 - 2018”. Disponible en: <https://www.cicig.org/casos-listado/>

44 Entrevista con diputada distrital, enero 2021.

45 Orozco, A. (2019). “UCN fue señalado de “narcopartido” desde el 2009”. Prensa Libre. 19 de abril 2019. Disponible en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/ucn-fue-senalado-de-narcopartido-desde-el-2009/>

46 López, J. (2019). “Narcotráfico y política: nuevas historias de un viejo affaire”. Plaza Pública. 2 junio 2019. Disponible en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/narcotrafico-y-politica-nuevas-historias-de-un-viejo-affaire>

47 Agencia EFE (2019). “El ex candidato presidencial de Guatemala Estrada quería asesinar a Thelma Aldana”. Agencia EFE. 1 noviembre 2019. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/politica/el-excandidato-presidencial-de-guatemala-estrada-queria-asesinar-a-thelma-aldana/20000035-4100697>

48 Entrevista a asesor político. Enero 2021.

49 Entrevista con diputado Listado Nacional, enero 2021.

50 Entrevista con candidato a alcaldía municipal, enero 2021.

- 51 Entrevista con analista política, enero 2021.
- 52 Entrevista con candidata presidencial, diciembre 2020.
- 53 Entrevista con diputada Listado Nacional, enero 2021.
- 54 El COCODE, al menos formalmente, es un mecanismo que tienen las comunidades interesadas en promover y llevar a cabo políticas participativas, se reúnan para identificar y priorizar los proyectos, planes y programas que beneficien a su comunidad.
- 55 Entrevista con analista político, diciembre 2021.
- 56 Entrevista con asesor político, enero 2021.
- 57 Entrevista con ex magistrada del Tribunal Supremo Electoral, enero 2021.
- 58 Datos oficiales del Tribunal Supremo Electoral. Elecciones 2019.
- 59 Entrevista con asesor político, enero 2021.
- 60 Luna, C. (2019). Mujeres: economía personal y participación política. ¿Hay suficientes datos para determinar esa relación? Guatemala ASIES. Disponible en: http://asies.org.gt/pdf/mujres_economia_personal_y_participacion_politica.pdf
- 61 Entrevista con asesor político, enero 2021.
- 62 Para la cultura indígena guatemalteca, los ancianos son hombres que han asumido un papel relevante en la comunidad como autoridades y tomadores de decisión.
- 63 Entrevista con diputada Listado Nacional, enero 2021.

Sobre los autores

Miguel Ángel Lara Otaola

El Dr. Miguel Ángel Lara Otaola ha colaborado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Instituto Nacional Electoral de México, el Overseas Development Institute del Reino Unido y el Proyecto de Integridad Electoral de las Universidades de Sydney y Harvard, donde trabajó con la Dra. Pippa Norris en el Índice de Percepciones de Integridad Electoral. También fungió como Jefe de la Oficina para México y Centroamérica de IDEA Internacional. Tiene un Doctorado en Ciencia Política por la Universidad de Sussex, una Maestría en Políticas Públicas por el Tecnológico de Monterrey y una Maestría en Política Comparada por la London School of Economics. Cuenta con más de 50 publicaciones y ha participado como observador en elecciones en América, Europa, Asia y Australia.

María Alejandra Erazo

María Alejandra Erazo es una abogada guatemalteca con más de 15 años de experiencia trabajando con múltiples organizaciones nacionales e internacionales en temas relacionados con democracia, elecciones, participación política de las mujeres, financiamiento de partidos políticos, observación electoral, análisis legal y político, así como corrupción y gestión pública. Ella ha sido parte de varios equipos de investigación académica y ha publicado artículos relacionados con dinero y política, fiscalización del financiamiento electoral en Centroamérica, transparencia y elecciones.

Westminster Foundation for Democracy (WFD) es el organismo público del Reino Unido dedicado a apoyar la democracia en todo el mundo. Operando a nivel internacional, WFD trabaja con parlamentos, partidos políticos y sociedad civil, así como en elecciones para ayudar a que los sistemas políticos de los países sean más justos, inclusivos y transparentes.

Hanns Seidel Stiftung (HSS) rotula su trabajo bajo el lema "Al servicio de la democracia, la paz y el desarrollo". La fundación política alemana ha sido parte de la Cooperación Internacional para el Desarrollo por más de tres décadas, representada con proyectos en setenta países alrededor del mundo. En Centroamérica, HSS busca fortalecer las instituciones públicas, la participación ciudadana y la consolidación democrática, promoviendo, de esta forma, condiciones amigables para el desarrollo social y económico.



 www.wfd.org

 [@WFD_Democracy](https://twitter.com/WFD_Democracy)

 [@WestminsterFoundation](https://www.facebook.com/WestminsterFoundation)

