

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**INEFICACIA DEL DECRETO 10-2004 PARA LOGRAR EL FORTALECIMIENTO
INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA.**

RUDY GENARO COTOM CANASTUJ

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2006

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**INEFICACIA DEL DECRETO 10-2004 PARA LOGRAR EL FORTALECIMIENTO
INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA.**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

RUDY GENARO COTOM CANASTUJ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, noviembre de 2006

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. José Domingo Rodríguez Marroquín
VOCAL V:	Br. Edgar Alfredo Valdez López
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidenta:	Licda. Carolina Granados Villatoro
Vocal:	Lic. Otto Marroquín Guerra
Secretario:	Lic. Álvaro Hugo Salguero

Segunda fase:

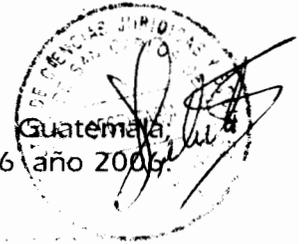
Presidente:	Lic. Giovanni Orellana Donis
Vocal:	Lic. Nevil Trejo
Secretario:	Lic. Roberto Romero

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis.” (Artículo 43 del Normativo para elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.)



Melgar & Melgar Asociados
Abogados y Notarios
Bufete Corporativo.

Septiembre 26 año 2006



Licenciado.

Marco Tulio Castillo Lutín
Jefe de la Unidad de la Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
Universidad de San Carlos de Guatemala.
Su Despacho.

26 SET. 2006

Respetable Licenciado Castillo Lutín.

Me place saludarle deseándole los correspondientes éxitos en ese Despacho y demás labores profesionales.

En cumplimiento al nombramiento recaído en mi persona, en mi calidad de Asesor del trabajo de tesis del Bachiller RUDY GENARO COTOM CANASTUJ, intitulado: **"INEFICACIA DEL DECRETO 10-2004 PARA LOGRAR EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA"**, cuyo tema que modifica el adoptado inicialmente, de acuerdo al dictamen del Consejero Docente de la Unidad de Asesoría de Tesis de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la universidad de San Carlos de Guatemala, intitulado **"ANÁLISIS JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DECRETO 1-85 Y SU REGLAMNENTO DE ACUERDO A SUS REFORMAS, ACERCA DE LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS"**; se sugirió por el suscrito en virtud de adaptarse mas precisa y concretamente a la investigación efectuada, en ese sentido procedente resulta dictaminar respecto a la asesoría del mismo debido a las siguientes justificaciones.

- i.- Derivado del contenido objeto de desarrollo, análisis, aportaciones y teorías sustentadas por el autor, ello meritoriamente se calificó de sustento importante y valedero al momento de la asesoría efectuada, circunstancias académicas que desde todo punto de vista deben concurrir y son atinentes a un trabajo de investigación de tesis de grado.
- ii.- Aunado a lo expuesto se pudo establecer que el referido trabajo de investigación se efectuó apegado a la asesoría concedida, habiéndose apreciado también el cumplimiento a los presupuestos tanto de forma como de fondo, exigidos por el normativo reglamentario de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de nuestra Universidad Rectora de la Educación Superior, y por ende debido a las reformas efectuadas al Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis, en el presente dictamen se determina expresamente que el trabajo de investigación cumple satisfactoriamente con los requisitos establecidos en el artículo treinta y dos (32) de dicho Reglamento
- iii.- El tema seleccionado por el autor reviste vital importancia y en consecuencia constituye un gran aporte académico no sólo para nuestra casa de estudios, sino también para el régimen de legalidad, cuya apreciación y ponencia que pueda hacerse del mismo a instancia de ese Despacho resultaría oportuno y admisible, puesto que el espíritu y finalidad en toda elaboración de tesis, se refleja precisamente en hacer valer los aportes insertos en las investigaciones
- iv.- Por lo expuesto concluyo que el trabajo de tesis del bachiller Rudy Genaro Cotom Canastuj, no se limita a cumplir únicamente con los presupuestos de presentación y desarrollo, sino también a la sustentación en teorías, análisis, y aportes tanto de orden legal como de academia, ello en atención a las normativas y presupuestos reglamentarios regulados para el efecto



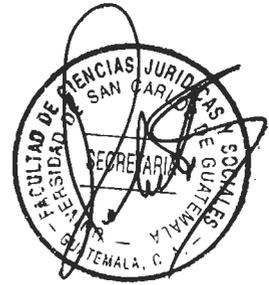
Melgar & Melgar Asociados
Abogados y Notarios
Bufete Corporativo.

- v.- En consecuencia me permito **DICTAMINAR FAVORABLEMENTE**, en el sentido de que el trabajo de tesis de grado de el autor amerita seguir su trámite hasta su total aprobación para ser discutido en su examen público de graduación, y poder optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y a los títulos de Abogado y Notario.

Sin otro particular, me suscribo como su atento y seguro servidor.

Lic. Carlos Giovanni Melgar García
ABOGADO Y NOTARIO
Lic. Carlos Giovanni Melgar García.
Asesor. Colegiado 5,912.

“ ID Y ENSEÑAD A TODOS “.



UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintisiete de septiembre de dos mil seis.

Atentamente, pase al (a la) **LICENCIADO (A) HÉCTOR OSBERTO OROZCO Y OROZCO**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante **RUDY GENARO COTOM CANASTUJ**, Intitulado, **"INEFICACIA DEL DECRETO 10-2004 PARA LOGRAR EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA"**.

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.


LIC. MARCO TULIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc. Unidad de Tesis
MTCL/slh

BUFETE JURÍDICO

21. CALLE 2-21, Zona 1. Segundo nivel
Guatemala.
Tel. 22211376 y 22207989



Guatemala, 10 de octubre de 2006.

Licenciado.
Marco Tulio Castillo Lutín
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis,
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
Universidad de San Carlos de Guatemala.

Respetable Licenciado Castillo Lutín.

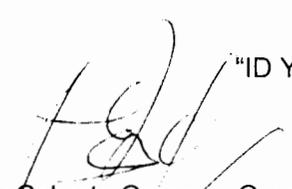
En cumplimiento a la providencia dictada por esta dependencia de fecha veintisiete de septiembre de dos mil seis, procedí a REVISAR el trabajo de tesis presentado por el Bachiller Rudy Genaro Cotom Canastuj, intitulado "INEFICACIA DEL DECRETO 10-2004 PARA LOGRAR EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA".

Al respecto he de manifestarle que el referido trabajo llena todos los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, constituyendo a la vez un trabajo de suma importancia en nuestra actualidad y por consiguiente una investigación de relevancia, en tal sentido se hicieron las observaciones pertinentes al caso respetando siempre el criterio e ideas propias del sustentante.

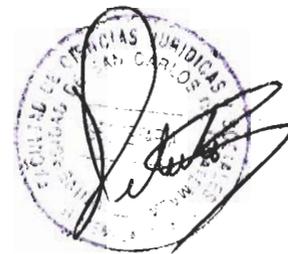
El trabajo en mención cumple con los requisitos requeridos razón por la cual OPINO que puede ser materia de discusión para el examen correspondiente del autor.

Sin otro particular, me suscribo de usted, Atentamente.

"DÉJEME Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Héctor Osberto Orozco y Orozco
Revisor colegiado activo No. 5068.

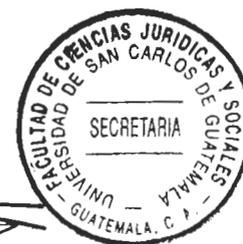
Lic. Héctor Osberto Orozco y Orozco
Revisor Colegiado Activo No. 5068



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y
SOCIALES, Guatemala, nueve de noviembre del año dos mil seis-

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante RUDY GENARO COTOM CANASTUJ Titulado INEFICACIA DEL DECRETO 10-2004 PARA LOGRAR EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA Artículo 31 Y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.

DECLARACIÓN



DEDICATORIA

- A DIOS: Mí creador y salvador, la fuerza de mi vida; guíame para llegar hasta ti.
- A MI MADRE: Mamita que este triunfo sea tributo a su permanente, noble e incondicional dedicación y sacrificio, que Dios la bendiga siempre y consuele su corazón.
- A MI PADRE: Con honra y respeto; que Dios lo bendiga.
- A MIS ESPOSA: Diana Lissette Cario Aldana; Yayita mi ayuda idónea, Dios te bendiga, te amo.
- A MI HIJO: José Pablito, te amo papito.
- A MI ABUELITA: Mamaíta, que Dios la bendiga.
- A MI HERMANO: Edwin Raúl Cotom Canastuj +2-11-2006 “Las almas de los justos están en las manos de Dios y no les alcanzará tormento alguno. Por una corta corrección recibirán grandes beneficios, pues Dios los sometió a prueba y los halló dignos de sí; como oro en el crisol los probó y como holocausto los aceptó”. Sabiduría 3: 1. Hasta pronto hermano mío.
- A MI HERMANA: Thelma Julieta, con cariño. Siga adelante de la mano del Señor, cuenta conmigo.
- A MIS SUEGROS: Manuel Cario, (Q. E. P. D.) Su recuerdo nos fortalece y Olga Aldana, por su apoyo incondicional.
- A MIS CUÑADOS: Elena Marisol Bonilla Aparicio, en Dios está el consuelo de tu corazón; Hugo Castellanos y Magdalena Cario, César Cario y Ana María Búcaro, Héctor Cario (Q. E. P. D.) y Licasta Bolaños, Mario Menéndez y Olga Cario, Manuel Cario y Judith Girón; a ustedes mi respeto y amistad.
- A MIS SOBRINOS: Gaby, Ricardo y Michell su consuelo y su fuerza sea el Señor; Norita, Dennis, Olga María, Claudia, Licasta, Héctor Manuel, José Alejandro, Joselyn (Q. E. P. D.), José David, Natalia, Manuel André, gracias por su cariño.

A LA FAMILIA: Toledo Aldana, gracias por su cariño y amistad.

A MIS CATEDRÁTICOS: Licenciados: Hermelindo Aguirre, Mario Aguilar Elizardi, Guillermo España, Giovanni Orellana, Jorge Mario Álvarez, Bonerge Mejía, Menfil Fuentes, Carolina Granados, Héctor Orozco; por compartir sus conocimientos en mi formación profesional, gracias.

A LOS LICENCIADOS: Luis Fernando Maldonado, Carlos Alvarado, Manfredo Maldonado, Aura Delfina Palala, Rolando García, Avidán Ortiz, Luis Fernando López, Luis Felipe Lepe, Giovanni Melgar, Alberto Pereira, Jorge González, Arnoldo Guerra, Serbio Rodas y Emilio Morales; por su apoyo y amistad.

A MIS AMIGOS: Walter Marroquín, Mario Matías, Rodolfo Díaz, Elena Rosas, Azalia López, Carlos Gómez, Marcos Villatoro, Axel Valvert, Ana María Artola, Luzbia Vega, Dayanny Mazariegos, Marleny de Barillas, José Rodríguez, José Miguel Morales, Ivón Escobedo, Juan Carlos Ramírez, Wendy Martínez, Arnoldo España, Kimberly Ramírez, Luis Enrique Villela, Manuel Chinchilla, Carlos Lima; por los momentos inolvidables que compartimos durante nuestra formación profesional en las aulas de nuestra Facultad.

A: La Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	(i)

CAPÍTULO I

1. Partidos políticos.....	01
1.1. Aspectos generales.....	01
1.1.1. Definición.....	01
1.1.2. Características.....	03
1.1.3. Naturaleza jurídica.....	06
1.2. Origen histórico de los partidos políticos.....	07
1.3. Funciones de los partidos políticos en la democracia.....	09
1.3.1. Las funciones social.....	09
1.3.2. Las funciones institucionales.....	12
1.4. Tipologías de partidos políticos.....	15
1.5. La crisis y el futuro de los partidos políticos.....	16

CAPÍTULO II

2. El Tribunal Supremo Electoral.....	21
2.1. Antecedentes.....	21
2.2. Régimen político-electoral guatemalteco.....	22
2.3. El nuevo sistema electoral.....	27
2.4. El Tribunal Supremo Electoral en la actualidad.....	29
2.4.1. Visión del Tribunal Supremo Electoral.....	29

	Pág.
2.4.2. Atribuciones y obligaciones	30
2.4. El ejercicio del control y fiscalización	32

CAPÍTULO III

3. Los partidos políticos en Guatemala	35
3.1. Sinopsis histórica	35
3.2. Requisitos para la constitución/formación de los partidos políticos.....	44
3.3. El sistema de partidos políticos en Guatemala.....	48
3.3.1. Contraste con los vecinos.....	50
3.3.2. Deficiencias en el sistema	54
3.3.3. Efectos negativos	55
3.3.4. Propuestas.....	56
3.3.5. Cambios necesarios	58

CAPÍTULO IV

4. Fortalecimiento institucional del sistema de partidos políticos en Guatemala...	61
4.1. Antecedentes de la Reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.....	61
4.2. Del momento fundacional del sistema electoral y de partidos políticos actual.....	66
4.3. Características principales de las reformas.....	72
4.4. La importancia de las reglas electorales y del diseño institucional del Estado.....	73
4.5. El proceso de reforma de la ley	76
4.6. La Ley Electoral y de Partidos Políticos	76

	Pág.
4.6.1. El marco legal actual.....	76
4.6.2. Las reformas a la ley desde la perspectiva política	77
4.7. Áreas sustantivas de reformas del sistema político electoral	79
4.7.1 Documentación confiable y empadronamiento.....	79
4.7.2. Votación	80
4.8. Transparencia y publicidad	81
4.9. Fortalecimiento institucional	81
CONCLUSIONES	89
RECOMENDACIONES	91
BIBLIOGRAFÍA	93

INTRODUCCIÓN

El desarrollo y consolidación de una democracia representativa y pluralista requiere de un sistema político que desarrolle una comunicación directa y abierta entre la sociedad y el Estado. El instrumento fundamental para alcanzar este objetivo es el sistema político electoral, que comprende tanto el sistema electoral como el de los partidos políticos.

El proceso de democratización que inició hace tres décadas en Guatemala, se ha consolidado a nivel formal. Sin embargo, en algunos aspectos continúa siendo débil e inestable, lo que dificulta emprender acciones coherentes y eficientes para responder a las demandas que plantea la población. Por ello el sistema electoral y de partidos políticos, como elemento esencial de la democracia, debe ser objeto de un constante análisis, y revisión para mejorarlo, fortalecerlo y adaptarlo a las necesidades de la sociedad, en sus demandas de una mayor participación cívico-política en el contexto de su realidad diversa y plural.

La construcción de un régimen democrático se fundamenta, en primera instancia, en un sistema electoral confiable, ágil transparente y funcional a las necesidades y características de la sociedad, el sistema electoral tiene que propiciar la legitimación de la democracia misma, es decir la representatividad y la alternabilidad en la delegación del poder local y nacional.

Por su parte, en un Estado democrático el sistema de partidos políticos debe ser el punto de intersección donde converjan e interactúen todas las fuerzas políticas. Los militantes de los partidos tienen derecho a ser electores y elegibles para todos sus cargos, a estar informados sobre sus actividades y situación económica, y a concurrir para formar sus órganos directores mediante sufragio libre y en la mayoría de los casos secreto, aunque no resulta preciso que sea directo. Los partidos tienen derecho a obtener ayuda financiera del Estado, a utilizar los medios de comunicación públicos y a constituir coaliciones o agrupaciones electorales.

En Guatemala, el sistema de partidos políticos se caracteriza, entre otros rasgos, por su debilidad e inconsistencia y falta de permanencia; pero también resalta la falta de mecanismos para democratizar su constitución y por ende su ejercicio llegado el momento de postular candidatos a cargo de elecciones populares. Que las elecciones constituyen el instrumento esencial para la transición que vive Guatemala hacia una democracia funcional y participativa; para ello, Guatemala dispone, con el Tribunal Supremo Electoral, de una institución independiente y de reconocida imparcialidad y prestigio que constituye un factor fundamental para garantizar y fortalecer el régimen electoral.

De acuerdo a lo anteriormente dicho es necesario la institucionalización de los Partidos Políticos en Guatemala, para que haya una mejor transparencia en el manejo tanto de los asuntos financieros como el de elegir a sus representantes de cada candidatura. La relevancia que con el paso del tiempo ha adquirido todo lo referente a los partidos políticos en Guatemala es de todos los ciudadanos conocida.

La presente investigación está dirigida a establecer si las reformas a la Ley Electoral y de partidos Políticos, fortalecen la institucionalización de los Partidos Políticos, ya que al iniciarse la misma se encuentran en discusión en el Congreso de la República de Guatemala, nuevas reformas que vienen a agravar el problema, pues, las reformas planteadas no son las de armonización, sino, algunas referentes a la puesta de mesas electorales en los lugares donde haya por lo menos 500 ciudadanos empadronados.

La hipótesis que se planteó fue: Con las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 10-2004 se fortalecerá el sistema de partidos políticos en Guatemala y así se logrará una mejor estructura, representatividad y funcionamiento de los mismos.

El objetivo general fue el siguiente: Establecer la necesidad jurídica del fortalecimiento de la institucionalización de los Partidos Políticos y así impulsar por medio de la presente investigación el fortalecimiento de una democracia pluralista y

representativa en Guatemala. Los específicos: analizar los artículos relacionados con la institucionalización de los partidos políticos en el Decreto 10-04 y establecer si efectivamente fortalecen la institucionalización del sistema de partidos políticos; revisar la doctrina jurídica relacionada a los Partidos Políticos, sistema electoral y sistema de partidos Políticos; y explicar por qué las reformas a la Ley electoral Decreto10-04 no fortalecen la institucionalización de los partidos políticos.

Los supuestos de la investigación fueron: Que anteriormente no se le ha dado importancia al fortalecimiento institucional del sistema de partidos políticos y que con las reformas del Decreto 10-04 se logra el fortalecimiento institucional del sistema de los mismos; el sistema de partidos políticos guatemaltecos se caracteriza, entre otros rasgos por su debilidad, inconsistencia, falta de permanencia; pero también resalta la falta de mecanismos para democratizar su constitución y por ende su ejercicio, al postular candidatos a cargos públicos. Todo ello con el propósito de fortalecer la democracia y el estado de Derecho constitucional y así lograr una mejor participación electoral ciudadana.

Los métodos aplicados para la realización de la presente monografía fueron el analítico-sintético y el comparativo; respecto a las técnicas se emplearon las bibliográficas y documentales.

La investigación se dividió en cuatro capítulos: en el primero, se realiza el estudio de los partidos políticos: sus aspectos generales, origen histórico, las funciones que deben desempeñar en la democracia, las tipologías de los mismos y la crisis y el futuro de los partidos políticos a nivel general; el segundo destinado al estudio del Tribunal Supremo Electoral: sus antecedentes, el régimen político-electoral guatemalteco, el nuevo sistema electoral, el Tribunal Supremo Electoral en la actualidad y el ejercicio del control y fiscalización; el tercero aborda todo lo referente a los partidos políticos en Guatemala, es decir, su sinopsis histórica, los requisitos para la constitución/formación de los mismos y el sistema de partidos políticos; y el cuarto referente al fortalecimiento institucional del sistema de partidos políticos en Guatemala,

realiza el estudio de los antecedentes de la Reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el momento funcional del sistema electoral y de los partidos políticos actual, las características principales de las reformas, la importancia de las reglas electorales y del diseño institucional del Estado, el proceso de reforma de la ley, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, las áreas sustantivas de reformas del sistema político electoral, la transparencia y publicidad y el fortalecimiento institucional analizando las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 10-2004, referentes al fortalecimiento institucional de los mismos en Guatemala.

Finalmente y con base a ello se formularon las conclusiones y recomendaciones correspondientes, con las cuales se comprobó la hipótesis planteada alcanzándose los objetivos propuestos.

CAPÍTULO I

1. Partidos políticos

1.1. Aspectos generales

Los partidos políticos en las democracias modernas han pasado de ser un simple elemento más para convertirse en lo que hoy conocemos como la columna vertebral de la misma a tal punto que no se puede concebir una verdadera democracia sin la presencia de estos. Es tal la importancia de los mismos en nuestro país que son, junto con los comités cívicos y las asociaciones políticas, los únicos medios por los cuales se pueden proponer candidatos o candidatas a cargos de elección popular. Para poder entender lo complejo del sistema político en Guatemala, debemos comprender en que consiste como conocimiento básico para una mayor comprensión del presente trabajo.

1.1.1. Definición

Actualmente existen varias definiciones de que es un partido político, dentro de las cuales podemos destacar las siguientes:

Max Weber establece que un partido político es “una asociación de personas dirigida a un fin deliberado, ya sea éste objetivo como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, o personal, es decir tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y secuaces o si no tendiente a obtener todos estos fines conjuntamente. Sin embargo, no obstante el hecho de que desde la antigüedad han existido grupos de personas siguiendo a un jefe luchan contados los medios para la obtención del poder político, es una opinión compartida por los estudiosos de política la de considerar como partidos verdaderos las organizaciones que surgen cuando el sistema político ha alcanzado un cierto grado de autonomía estructural, de complejidad interna y división del trabajo que signifique, por un lado un proceso de formación de las decisiones políticas en la que participan varias partes del sistema, y por otro lado que entre estas partes estén comprendidos, teórica y efectivamente, los representantes de aquellos a los que se refieren las decisiones

políticas, de lo cual deriva que en la noción de partidos entran todas aquellas organizaciones de la sociedad civil que surgen en el momento en el que se reconoce, teórica o prácticamente, al pueblo el derecho de participar en la gestión de poder político y que con este fin se organizan y actúan”.¹

Además podemos definirlo como: “Un grupo de ciudadanos organizados permanentemente que se asocian en torno a una ideología, intereses y un programa de acción con el propósito de alcanzar o mantener el poder político o para realizarlos. Se trata de obtener el poder por los medios legales, especialmente elecciones, aunque también existen partidos que en determinadas circunstancias, usan medios revolucionarios y fuera de las leyes, pero son menos numerosos que aquellos dentro de la legalidad”.²

El Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, regula: “Artículo 18, reformado por el Artículo 7 del Decreto 10-2004 del Congreso de la República de Guatemala. Partidos Políticos. Los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos, son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado”.

El tribunal Supremo Electoral de Guatemala se refiere así a los partidos políticos: “Son instituciones legalmente constituidas e inscritas en el Registro de Ciudadanos. Tienen duración indefinida y personalidad jurídica. Los partidos políticos agrupan a personas con intereses y principios ideológicos similares y tienen como fin primordial alcanzar el poder por medio del voto. La Constitución Política de la República de Guatemala garantiza la libertad de organización y su funcionamiento”.³

De acuerdo con las definiciones anteriores, encontramos las características siguientes:

¹ Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola, **Diccionario de política**, pág. 528.

² Instituto Nacional de Estudios Políticos. **Diccionario electoral INEP**, pág. 602.

³ Tribunal Supremo Electoral, www.tse.org.gt.

1.1.2. Características:

- Continuidad

Porque son organizaciones que persisten independientemente de sus líderes, y buscan perdurar más allá de cualquier contienda política. Una limitante legal es la regulada en el Artículo 93 literal b) del Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, reformado por el Artículo 54 literal b) del Decreto 10-2004 del Congreso de la República de Guatemala el cual queda así:

“Cancelación del partido. Procede la cancelación del partido: a) Si en las elecciones generales no hubiese obtenido, por lo menos, un cinco por ciento (5%) de los votos válidos emitidos en las mismas, salvo cuando haya alcanzado representación ante el Congreso de la República”...

- Organización

Ya que su estructura se manifiesta, tanto a nivel local y regional como a nivel nacional. La Ley Electoral y de Partidos Políticos establece como estructura mínima de los partidos políticos: órganos nacionales, departamentales y municipales permite a dichas organizaciones realizar coaliciones tanto para la conquista del poder local, la representación departamental, como a nivel nacional.

Dicha organización la encontramos regulada en el Artículo 49 del Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, reformado por el Artículo 34 del Decreto 10-2004 del Congreso de la República de Guatemala el cual queda así:

“Organización partidaria. Para que exista organización partidaria vigente se requiere como mínimo:

- a) En el municipio. Que el partido cuente con más de cuarenta afiliados que sean vecinos del municipio; que se haya electo en Asamblea Nacional, al Comité Ejecutivo Municipal y que todos los integrantes de éste estén en posesión de sus cargos.
- b) En el departamento. Que el partido cuente con organización partidaria en más de tres municipios del departamento; que se haya electo en Asamblea Departamental al Comité Ejecutivo Departamental y que todos los integrantes de éste estén en posesión de sus cargos.
- c) Nacional. Que el partido cuente con organización partidaria como mínimo en cincuenta municipios o en por lo menos en doce departamentos de la República; que los integrantes del Comité Ejecutivo se hayan electo en Asamblea Nacional y que éstos estén en posesión de sus cargos.

Los partidos, a través de la Secretaría General, están en la obligación de comunicar al Registro de Ciudadanos la integración de todos los órganos permanentes. En los departamentos donde no haya organización partidaria y en los municipios donde la organización partidaria no tenga más de quince afiliados, no podrán celebrarse Asambleas Departamentales, ni Municipales, en su caso”.

- Dirección:

Puesto que los partidos políticos pretenden conquistar o mantener el poder de decisión política, por sí solos o por medio de coaliciones. En razón de ello la Ley Electoral y de Partidos Políticos permite a dichas organizaciones realizar coaliciones tanto para la conquista del poder local, representación departamental, como a nivel nacional. Esta figura legal la encontramos dentro del cuerpo legal mencionado en el Artículo 82, reformado por el Artículo 51 del Decreto 10-2004 del Congreso de la República de Guatemala el cual queda así:

“Derecho a Coaligarse. Los partidos políticos, así como los comités cívicos electorales, podrán coaligarse mediante convenio celebrado entre ellos, conforme a la ley. No se permitirá la coalición de un partido político y un comité cívico”.

- Ideología:

Poseen una ideología y cuentan con programas y medios para atraer seguidores en las elecciones o conseguir el apoyo popular. Esta característica encuentra sustento legal en el Artículo 22 literal d) y e) del Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, reformado por el Artículo 11 literal d) y e) del Decreto 10-2004 del Congreso de la República de Guatemala las cuales quedan así:

- a) “Desarrollar sus actividades de proselitismo, formación ideológica, captación de recursos y de participación en procesos electorales, conforme a la ley y con apego a los principios que lo sustentan.
- b) Propiciar la participación de los distintos sectores ciudadanos del país en la política nacional. Para ello, los partidos políticos podrán impulsar la participación femenina y demás sectores en sus listados de candidatos a cargos de elección popular”.

- Personalidad jurídica:

Al obtener su inscripción los partidos políticos son reconocidos como sujetos de derechos y obligaciones; éste es el fin mismo del otorgamiento de dicha personalidad, lo cual no sucede cuando se trata de partidos políticos revolucionarios.

Por lo que en conclusión podemos decir que: “en las democracias pluralistas, los partidos son el resultado del libre ejercicio del derecho de asociación; nada tiene que ver con los anteriores el partido único de los sistemas totalitarios que

aparece incorporado al aparato estatal. La ciencia política ofrece numerosas definiciones de partido en los sistemas democráticos; en ellas se subraya que el partido es portador de una ideología (o un programa) global, no sectorial, que abarca todos los aspectos relevantes de la vida social. Por otro lado, caracteriza al partido el propósito, ya en solidario, ya junto con otros”.⁴

1.1.3. Naturaleza jurídica:

Existen varias teorías que explican la naturaleza jurídica de los partidos políticos; para la legislación española “la naturaleza jurídica del partido es una cuestión de derecho positivo; se habla en ocasiones del mismo como órgano del pueblo, en el mismo sentido en que es el cuerpo electoral. En nuestro ordenamiento es claro que no son órganos del Estado, pero el Artículo 6 de la Constitución constituye un testimonio de relevancia esencial que el constituyente les presta: expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.⁵

Para el ordenamiento jurídico guatemalteco es de naturaleza jurídica pública, tal y como lo regula en el Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos:

“Artículo 18, reformado por el Artículo 7 del Decreto 10-2004 del Congreso de la República de Guatemala. Partidos Políticos. Los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos, son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado”.

⁴ Moro, Tomás, Fundación, **Diccionario jurídico Espasa**, pág. 1097.

⁵ **Ibíd**, pág. 1097.

1.2. Origen histórico de los partidos políticos

Cárdenas Gracia nos presenta una clara exposición del origen de los partidos políticos desde una perspectiva general, en la que se manifiesta de la siguiente forma: “en términos históricos los partidos políticos tienen una reciente vinculación con la democracia. En sus inicios, la democracia moderna tuvo sus primeras experiencias sin la presencia de partidos tal y como hoy los conocemos. No obstante, una vez que los partidos surgieron y se consolidaron, adquirieron una vinculación tan íntima con la democracia representativa, a grado tal que hoy no se concibe ésta, sin la existencia y la actuación de los partidos políticos.

Es difícil hablar de democracia en los tiempos que corren sin considerar a los partidos políticos, pues ellos son los principales articuladores y aglutinadores de los intereses sociales. Para precisar su origen podemos distinguir dos acepciones. Una concepción amplia de partido nos dice que éste es cualquier grupo de personas unidas por un mismo interés, y en tal sentido el origen de los partidos se remonta a los comienzos de la sociedad políticamente organizada. En Grecia encontramos grupos integrados para obtener fines políticos, mientras en Roma la historia de los hermanos Graco y la guerra civil entre Mario y Sila son ejemplos de este tipo de partidos.

Sí, en cambio, admitimos la expresión partido político en su concepción restringida, que lo define como una agrupación con ánimo de permanencia temporal, que media entre los grupos de la sociedad y el estado y participa en la lucha por el poder político y en la formación de la voluntad política del pueblo, principalmente a través de los procesos electorales, entonces encontraremos su origen en un pasado más reciente. Se discute, así, si los partidos surgieron en el último tercio del siglo XVIII o en la primera mitad del XIX en Inglaterra o en los Estados Unidos de Norteamérica. En esta acepción, por tanto, el origen de los partidos políticos tiene que ver con el perfeccionamiento de los mecanismos de la democracia representativa, principalmente con la legislación parlamentaria electoral.

Una de las opiniones con mayor aceptación en la teoría afirma que los partidos modernos tuvieron su origen remoto en el siglo XVII. Evolucionaron durante el XVIII y se organizan, en el pleno sentido del término, a partir del XIX y, concretamente, después de las sucesivas reformas electorales y parlamentarias iniciadas en Gran Bretaña en 1832. Los partidos modernos, aunque son producto de la peculiar relación de los grupos políticos con el parlamento, fueron condicionados por los procesos de formación de los estados nacionales y por los de modernización, que ocurrieron en el mundo occidental durante los siglos XVIII y XIX.

Los partidos políticos son el resultado de la quiebra de la sociedad tradicional o feudal y su paso a la sociedad industrial. El mundo burgués, posterior a las revoluciones en Inglaterra y Francia, requería de formas de organización política que sustituyeran a las testamentarias o corporativas por nuevos modos de organización, dependientes de grupos políticos organizados en el parlamento, con reglas claras para la circulación de la clase política. Estas reglas serían de carácter electoral y tendrían un sentido distinto al llamado mandato directo (y en ocasiones vitalicio) de los representantes respecto de sus representados; tal mandato quedó sustituido por el representativo, con el cual el diputado ya no es considerado representante exclusivo de un distrito, sino de toda la nación, y deja de estar obligado a seguir ciegamente el mandato imperativo de sus electores.

La sociedad libre que surgió después de la quiebra de los estamentos y corporaciones precisaba de organizaciones que fueran funcionales en el nuevo estado de las cosas. La división entre la sociedad civil como ámbito de la libertad de la persona – dotada de derechos inherentes – y la sociedad política o Estado exigía canales de comunicación que articularan intereses entre una y otra. Los cauces de intercambio fueron el parlamento, los partidos políticos y la opinión pública.

Los partidos fueron y son los articuladores de la relación entre la sociedad civil y el Estado, aunque el estatus siempre ha estado en discusión por las críticas que desde la antigüedad lanzan contra ellos sus detractores.

Los partidos permiten que se expresen tanto intereses nacionales como particulares, pero al existir en pluralidad, impiden que los intereses particulares dominen por entero a los nacionales. Su función es por tanto ambigua, pero indispensable en una sociedad plural en la que los distintos grupos e intereses requieren de participación y representación. Lo condenable siempre es el partido único, que generaliza artificialmente intereses particulares. Por el contrario, los partidos políticos en plural y en condiciones de una lucha política en igualdad de oportunidades son los mejores catalizadores, propiciadores y garantes de la democracia.

Por su carácter ambiguo, en suma, los partidos políticos no siempre han sido bien aceptados, y diríamos que su inclusión en el pensamiento político se dio lentamente”.⁶

1.3. Funciones de los partidos políticos en la democracia

En cuanto a las funciones Cárdenas Gracia señala que: “evidentemente, en las democracias liberales los partidos desempeñan funciones específicas de las que carecen en los regímenes no democráticos. Las funciones de los partidos en las democracias han sido clasificadas atendiendo a dos vertientes: la social y la institucional.

1.3.1. Las funciones sociales

Las funciones sociales son aquellas que tienen los partidos como organizaciones que nacen del cuerpo social, ante el cual tienen ciertas responsabilidades. Entre éstas podemos destacar la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político.

La socialización política implica el deber de los partidos de educar a los ciudadanos en la democracia.

Los primeros partidos de masas, que fueron de carácter obrero, estaban encargados de afirmar una identidad de clase y de preservar y transmitir pautas de

⁶ Cárdenas Gracia, Jaime, **Partidos políticos y democracia**, pág. 41.

comportamiento y valores que configuraban la cultura de la clase obrera. Los partidos modernos, de acuerdo con algunas leyes de partidos o electorales, siguen teniendo la obligación de promover los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos, la práctica de la tolerancia y el derecho al disenso, así como también la de capacitar a los miembros en los principios ideológicos del partido y difundir éstos entre los ciudadanos. Los partidos modernos, para realizar tales tareas, suelen contar con medios de difusión, publicaciones, escuelas de cuadros y, en general, centros de transmisión de sus ideas, no sólo a sus militantes, sino a todos los ciudadanos.

En la actualidad, la función socializadora de los partidos ha descendido en importancia por el papel creciente de los medios de comunicación ajenas a los partidos. Los medios partidistas tienen una precaria existencia, pues los ciudadanos y en ocasiones los mismos afiliados prefieren una información menos doctrinaria. Los que si tienen cada vez más aceptación son las fundaciones de estudio, investigación y documentación de los partidos. No obstante, gran parte de la llamada crisis de los partidos tiene que ver con la actual debilidad de su función socializadora, pues ello se interpreta como una incapacidad para vincularse con las aspiraciones y los intereses de la sociedad.

Con la crisis del parlamento, que en la tesis clásica de la democracia liberal era el lugar idóneo para que un público razonador e informado (los diputados) discutieran los asuntos públicos, los partidos, por lo menos en el inicio del siglo pasado, fueron los espacios para canalizar la opinión pública. En efecto, corresponde a ellos permitir que se expresen las opiniones, pareceres y criterios de la sociedad civil y posteriormente dirigirlos a una concreción eficaz. Los partidos, al disponer de los medios materiales y las garantías de permanencia y continuidad, pueden asegurar la generación de movimientos de opinión.

No obstante, algunos críticos de los partidos han señalado que éstos han sido rebasados por los movimientos sociales en cuanto a su aptitud para movilizar la opinión pública. Tal censura debe ser vista con objetividad. Seguramente, algunos partidos han perdido capacidades para articular las demandas de la comunidad, y ante ciertas

reivindicaciones de los movimientos sociales no actúan con la celeridad que se requiere. Otros, en cambio, actualizan y regulan sus estrategias y logran conformar mejores ofertas políticas frente a sus miembros y al resto de la sociedad en los órdenes privado y público, frecuentados por las nuevas organizaciones sociales.

La tercera función social de los partidos es la representación de intereses. En su origen, los partidos obreros, por ejemplo, representaban los intereses de su clase. Hoy en día los partidos suelen intentar representar intereses muy variados y a veces francamente contradictorios. Es más, existe una tendencia que los impele a configurarse básicamente como partidos centralistas y a matizar sus posiciones ideológicas, sean éstas de izquierda o de derecha. Lo anterior, sin embargo, no quiere decir que los partidos no sostengan preferentemente determinados intereses sobre otros; significa que los partidos son medios de canalización de múltiples intereses, pero tienden a preferir unos sobre otros, atendiendo a su origen histórico o ideológico o a una coyuntura política que haga más redituable defender determinados intereses. El por qué se defienden ciertos intereses en vez de otros tiene que ver principalmente con la prevalencia, en el interior del partido, de los intereses a representar y proteger.

La última de las funciones sociales de los partidos es su papel como legitimadores del sistema político. Los criterios para medir la legitimidad de un sistema son múltiples, y van desde su capacidad para mantenerse estable, ser eficaz y gozar de la aceptación de los ciudadanos, hasta la de respetar los derechos humanos en todas las esferas del poder. Uno de los criterios más aceptados en una democracia para medir la legitimidad del sistema alude a su capacidad para promover en su conjunto los procedimientos y para garantizar y respetar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Los partidos desempeñan una importante labor en esta función legitimadora, pues, por una parte, tienen un papel fundamental en la conformación de los órganos del Estado mediante las elecciones y, por otra, son focos de discusión y debate, además de que cuando llegan al poder por la vía electoral tienen frente a los ciudadanos la

señalada obligación de no cancelar los procedimientos y las instituciones democráticos, así como la de velar por el respeto de los derechos fundamentales.

Los partidos hacen posible la democracia, es decir, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías, permiten el consenso pero también el disenso y, por lo tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes. Esta función es la más importante de los partidos y refuerza la necesidad que tienen las democracias de conservarlos y perfeccionarlos.

1.3.2. Las funciones institucionales

El reclutamiento y selección de élites, la organización de las elecciones y la formación y composición de los principales órganos del Estado, son funciones institucionales de los partidos que atienden más a la organización política que a la social. Son funciones indispensables para la integración de los órganos del Estado y, por lo tanto, para la existencia de la organización estatal y del Estado de derecho.

La primera de las funciones institucionales, el reclutamiento y la selección de gobernantes, obedece a la necesidad que tiene cualquier sociedad de contar con un grupo dirigente que se encargue de la cosa pública, es decir, de la administración de los asuntos comunes. Antiguamente, las corporaciones, los sindicatos y las asociaciones de profesionales eran las principales vías para reclutar al personal gobernante. En la actualidad, son los partidos los que escogen a los miembros de ese personal e impulsan sus carreras políticas.

Una de las consecuencias más nefastas que trae consigo esta función, cuando no se realiza utilizando métodos y procedimientos democráticos internos, es la tendencia al funcionamiento oligárquico de los partidos políticos. Tal riesgo, advertido, como ya lo mencionó, en la obra de Robert Michels, sigue siendo el desafío más grande que enfrentan los partidos.

La organización formal que requiere el partido para desarrollarse lleva en ocasiones a que los dirigentes adopten decisiones por encima de los intereses y deseos

de la base. No obstante este lado oscuro, el reclutamiento de gobernantes, tiene efectos positivos en el sistema en su conjunto: contribuye a darle estabilidad, a profesionalizar la política y a alentar liderazgos que suelen ser determinantes en la vida de los estados.

La segunda función institucional es la de organizar elecciones. Implica la influencia de los partidos en la elaboración de la legislación electoral, su papel en todas las etapas o procesos electorales y el hecho de ser los principales beneficiarios del resultado electoral.

La preponderancia de los partidos sobre las candidaturas independientes, cuando éstas existen, es más que notable. El predominio de los partidos en las sociedades industriales avanzadas resulta imprescindible para vertebrar la organización social. Los partidos, así, presentan candidaturas, llevan a cabo la totalidad de la campaña electoral, determinan qué candidatos o afiliados participan en dicha campaña, designan representantes en las mesas electorales, participan en la totalidad del escrutinio y están legitimados para plantear los recursos que consideren oportunos y sean procedentes en materia de derecho electoral.

Es casi imposible que funcione un sistema electoral sin el concurso de los partidos políticos. Su influencia en el proceso electoral legal es grande, pero aún lo es mayor en los aspectos prelegales. Por ejemplo, la organización del partido influye en las carreras políticas de los afiliados, la determinación de los propios sistemas electorales, la conformación de los distritos electorales, etcétera.

La tercera de las funciones institucionales de los partidos es su papel en la organización y composición de los poderes públicos, principalmente del poder legislativo. Los candidatos triunfadores de los partidos integran las cámaras y conforman grupos parlamentarios, igualmente, ocupan las distintas comisiones y estructuras del congreso. En el caso del poder ejecutivo, y más aún en aquellos países donde no existe un servicio civil de carrera, los partidos triunfadores llenan casi en su totalidad los cargos públicos. Respecto al poder judicial, los partidos suelen tener en

varios países una importante función en la designación de los miembros más importantes de la judicatura, pues mediante sus representantes en las cámaras y en el poder ejecutivo determinan quiénes serán los próximos ministros o magistrados.

Sobre el resto de los órganos del Estado, los partidos tienen también la función de organizarlos e integrarlos, influyendo en la designación o el veto de sus miembros y aprobando, por la vía legislativa, la estructura de los distintos cuerpos de autoridad. Esa es la razón por la que se ha sostenido que el Estado moderno es un Estado de partidos, y cuando degenera en corrupción y clientelismo deriva en partidocracia.

En los regímenes no democráticos (totalitarios, post totalitarios, sultanistas), los partidos también desempeñan funciones, aunque éstas persiguen propósitos diferentes. Para empezar, en este tipo de regímenes, el sistema es casi siempre de un solo partido, el cual tiene como función representar los intereses y la ideología del Estado.

En los regímenes totalitarios, caso extremo de los regímenes no democráticos, el partido se encarga de acomodar los valores y las pautas de la ideología del Estado al resto de la población; los partidos se consideran guardianes y celosos defensores de la ideología hegemónica; son los encargados de vigilar cualquier desviación de la ortodoxia, y en algunos casos ocupan todos espacios de la vida social y privada. En estos regímenes los partidos promueven su ideología entre la población, pero lo hacen para determinar quiénes son los amigos y quiénes los enemigos. Evidentemente, los enemigos serán los disidentes o críticos de la ideología estatal-partidaria.

En los regímenes no democráticos los partidos no articulan intereses, como lo hacen en los democráticos, pues pretenden uniformar las conciencias o las ideologías, de ser posible en una sola clase, categoría o interés: el partido reproduce el interés de la clase dominante, y éste puede ir desde el interés de la dictadura del proletariado hasta el de la oligarquía o grupo de poder, verbigracia, la clase trabajadora o la falange.

En cuanto a las funciones institucionales de los partidos en este tipo de regímenes, es claro que los aparatos del Estado se integran, estructuran y componen no a través de una pluralidad de partidos, pues no la hay, sino por medio del partido

único, es decir, el partido monopoliza la organización del Estado y se confunde con él. Aquí el partido no está situado en el plano de la sociedad civil ni en un plano intermedio entre lo público y en lo privado, sino totalmente incrustado en la esfera estatal, es decir, no goza de autonomía frente a los órganos del Estado, pues las instituciones estatales y el partido son una sola cosa”.⁷

1.4. Tipologías de partidos políticos

Al referirse a los tipos de partidos políticos Cárdenas Gracia se expresa manifestando que: “la ciencia política ha recogido distintas tipologías de los partidos. Es célebre la clasificación de Duverger, que distingue entre sistemas de partido único, Bipartidistas y multipartidistas.

Este autor considera que los tipos de sistemas de partidos determinan el sistema político; así, el sistema de partido único corresponde al Estado totalitario o autoritario. Sin embargo, la clasificación de Duverger no corresponde, en ocasiones, con la realidad del sistema político. Por ejemplo. La República Popular China cuenta con ocho partidos y, no obstante, no es una democracia.

La Palombara y Weiner proponen una clasificación que divide los sistemas políticos en competitivos y no competitivos. Entre los primeros distinguen cuatro tipos: alternante ideológico, alternante pragmático, hegemónico ideológico y hegemónico pragmático. La distinción trata de dar cuenta del hecho de que los fenómenos políticos, a veces, son provocados por razones doctrinales y, en otras, de praxis política. Los sistemas no competitivos son divididos en: unipartidista autoritario, unipartidista pluralista y unipartidista totalitario.

La clasificación esta obviamente influida por la distinción tipológica de Juan Linz hace de los regímenes no democráticos: totalitarios, post totalitarios, autoritarios y sultanistas. La deficiencia de esta tipología radica en su carácter estático: los sistemas

⁷ *Ibíd*, pág. 43.

de partidos aparecen definidos de una vez por todas, sin que se haya pensado en los mecanismos de transformación que modifican tales sistemas y hacen que evolucionen de una forma u otra.

La siguiente clasificación es la de Sartori. Este autor tiene en cuenta el factor dinámico, es decir, la posibilidad de que un régimen político se transforme en otro. Sartori elabora la siguiente lista de sistemas: de partido único (Albania y la Unión Soviética hasta 1989); partido hegemónico (México hasta 1988); partido predominante (Japón y Suecia hasta antes de la crisis del Partido Liberal Democrático Japonés y del Partido Socialdemócrata Sueco); bipartidismo (los Estados Unidos y el Reino Unido); pluralismo moderado (Alemania y los Países Bajos); pluralismo polarizado (Italia hasta antes de su más reciente reforma electoral); y atomización (Malasia).

Las anteriores tipologías, como cualquier clasificación, no son perfectas y dan paso a otras distintas. Lo importante es saber que el sistema de partidos está en íntima relación con la naturaleza y las características del sistema político. Los partidos forman un subsistema de ese gran conjunto de instituciones y elementos que conforman un régimen político, en el que las distintas partes se influyen recíprocamente. Las leyes electorales tienen relación directa con el sistema de partidos, y el tipo de régimen político por ejemplo, si es presidencial o parlamentario, también influye en el número y la composición de éstos”.⁸

1.5. La crisis y el futuro de los partidos políticos

Los partidos políticos atraviesan en la actualidad una profunda crisis, entre otras razones por falta de ideología, credibilidad y representatividad por lo que el futuro de los mismos es incierto, así se manifiesta Cárdenas Gracia sobre esta situación: “los profundos cambios sociales, económicos, tecnológicos y políticos que se viven en la actualidad han transformado a los partidos políticos. Los partidos de masas ideologizados se han vuelto partidos de corte más pragmático, en búsqueda permanentemente –casi todos ellos- del llamado centro político.

⁸ **Ibíd.** pág. 46.

Los modelos racionales de política han provocado en muchas sociedades un menor interés por los temas políticos, y quienes se interesan por la participación lo hacen sobre temas concretos e identificables. Por no existir ya las grandes ideologías que buscaban explicarlo todo, la política y los partidos han perdido capacidad de atracción, y ello hace a algunos pensar que los partidos pudiesen ser desplazados por los movimientos sociales.

Las consideraciones anteriores, junto con los antiguos problemas de los partidos, han hecho que sus críticos presenten un cuadro alarmante, dando a entender que asistimos a los últimos momentos de esas organizaciones. Sin embargo, si prescindimos de los partidos para organizar la vida política ¿qué sustitutos tenemos con mejores garantías para la vida democrática y su desarrollo? En las actuales circunstancias no contamos con organizaciones de reemplazo que continúen realizando las funciones de los partidos. Probablemente algunos de ellos sean obsoletos, pero sin partidos que organicen y estructuren en alguna medida la competencia por el poder en todos los niveles del gobierno, la democracia, especialmente en las grandes sociedades urbanas, será imposible.

¿Podrán los partidos sortear su crisis y, de ser así, cuál es su futuro? La respuesta no puede ser única y definitiva: se trata necesariamente de un planteamiento múltiple con diversas derivaciones. En principio, debemos situar el problema en el contexto del futuro de la democracia. Además, una respuesta así debe ser capaz de distinguir a los regímenes, pues no todos tienen el mismo grado de desarrollo y características, en tanto que unos son democráticos y otros no.

En países democráticos con sociedades homogéneas, la respuesta tiene que ver con el desarrollo de la democracia y la profundización en ella. Los partidos tienen que cambiar de estrategia de acuerdo con las pautas que presenta la nueva sociedad tecnológica e informática; su apuesta está en fomentar alianzas con los movimientos sociales, ser capaces de avanzar en las propuestas de estas organizaciones y mejorar sus mecanismos de democracia interna. En especial, el cuidado debe residir en la

renovación constante de sus élites dirigentes y en mantener frente a la sociedad una gran trascendencia en sus líneas políticas y en el uso de sus recursos.

En los regímenes democráticos con sociedades heterogéneas la tarea consiste en perfeccionar los mecanismos institucionales de la democracia consociativa, para que los diversos grupos sociales y partes de la nación reciban un trato de equidad que haga factible la unidad en la diversidad y procure un desarrollo armónico e igualitario. Ciertamente, esta tarea es más delicada que en los regímenes homogéneos, por lo que es conveniente que los distintos mecanismos de relación política sean fluidos y transparentes y cuenten con importantes garantías de respeto a las minorías, de suerte que ninguna de ellas sucumba a la tentación de acercarse a la tiranía de las mayorías.

En los regímenes no democráticos la tarea es precisamente construir la democracia, pero sin partidos reales no es fácil arribar a ella. La tarea es, pues, crear el sistema de partidos y el ambiente para que la lucha política se dé en igualdad de condiciones y con imparcialidad; pero, al mismo tiempo, se debe fomentar en todos los partidos una labor de liderazgo responsable y en alto grado pedagógica frente a la ciudadanía. El cometido y el papel histórico de los partidos en los procesos de transición a la democracia son talvez la mejor justificación para su existencia, pero al tratarse de funciones tan elevadas siempre se corre el riesgo de no estar a la altura de las circunstancias.

Para que no pierda legitimidad el proceso democrático, los dirigentes de los partidos están obligados, tanto frente a sus afiliados como a sus votantes, a informar sobre el origen y destino de los recursos. Igualmente, hay que explicar al público que sin dinero no hay partidos, elecciones no campañas para llegar al poder, y que es responsabilidad de los ciudadanos contribuir en este rubro al proceso democrático.

Tampoco se está a la altura de las circunstancias en un proceso de transición si se alientan posturas populistas y poco realistas, si no se reconoce que la democracia significa necesariamente mayor desarrollo económico. No se está a la altura de las

circunstancias en la transición si no hay un intento serio por parte de los partidos de llegar a arreglos duraderos, de modificar las reglas del juego político para obrar, ellos en primer lugar, conforme a esas nuevas reglas, y cuando no se entiende que la transición es una revisión de la mayor parte del entramado institucional.

En los procesos de transición, los partidos son principalísimos actores conscientes de la labor que realizan. En esos momentos, su finalidad primordial es el establecimiento de procedimientos democráticos imparciales, pues más que competir por el poder están construyendo las bases del nuevo Estado. En cierta forma, dejan de ser singulares en búsqueda de un beneficio político directo e inmediato para transformarse en formadores y consolidadores del Estado democrático de derecho. Por tal motivo, en la transición su tarea es única y fundamental, muy diferente a la que se desarrolla dentro de las condiciones ordinarias de la competencia política en una democracia"⁹.

⁹ *Ibíd*, pág. 49.

CAPÍTULO II

2. El Tribunal Supremo Electoral

2.1. Antecedentes

El Tribunal Supremo Electoral es una institución de reciente creación para referirnos a sus antecedentes históricos hacemos la siguiente sinopsis: “Hasta 1982 el sistema electoral giraba alrededor de un Director del Registro Electoral, designado por el ejecutivo, con el apoyo de un Consejo Electoral integrado por un miembro titular y su suplente designados por cada uno de los partidos políticos legalmente inscritos y vigentes, que hubieran obtenido el 15% de los votos válidos en la última elección, un miembro titular y su suplente designados por el Congreso de la República de Guatemala y un titular y su suplente designados por el Consejo de Estado.

Esta situación se mantuvo desde 1965 hasta el golpe de estado del 23 de marzo de 1982, promovido y consumado por el Ejército por medio del cual, relevaba al gobierno del General Romeo Lucas García, principalmente por haberse estimado en forma generalizada que la situación del país se hacía insostenible por las prácticas electorales fraudulentas con el consiguiente deterioro de los valores morales, el fraccionamiento de las fuerzas democráticas, así como el desorden y la corrupción en la administración pública. Se depuso el régimen imperante, proveniente de un sistema que en total olvido de la legalidad del país, lo llevó a un estado de anarquía y aislamiento internacional, con desprecio a la vida humana, a la probidad en el manejo de la cosa pública y a los derechos ciudadanos, que había culminado con un proceso eleccionario plegado de manipulaciones.

Al derogarse la Constitución de 1965, se decretó un Estatuto Fundamental de Gobierno, por medio del cual se integraba el Órgano Ejecutivo con tres militares, ejerciendo a su vez funciones legislativas. En dicho documento, en la parte Considerativa, se hizo público el interés por reencauzar al país en el camino de la legalidad. En la parte Dispositiva se derogó la ley Electoral y de Partidos Políticos

Decreto 387 del 23 de Octubre de 1965. Además de proponerse un nuevo cambio Constitucional, se emitió una nueva Ley Electoral (Decreto Ley Número 2-84) previamente a la elección de una Asamblea Nacional Constituyente que tuviera a su cargo emitir una nueva Constitución Política de la República”.¹⁰

2.2. Régimen político-electoral guatemalteco

Debemos entender el concepto de sistema electoral como el método a través del cual se convierten los votos de los electores en cargos de elección popular.

Pereira y Richter al explicar el régimen político electoral de Guatemala identifican a los sistemas electorales de la siguiente forma: “dentro de los sistemas electorales encontramos el sistema mayoritario y el de representación proporcional, así como una mezcla de ambos.

Sistema Mayoritario, es el más antiguo de los usados para adjudicar cargos o curules. Se basa, principalmente, en la formación de mayorías aun a costa de posibles desproporciones en la relación de votos-curules. Dicho sistema pretende garantizar una base sólida de apoyo al gobierno. Para ello, se basa en el principio de que la mayoría es la que determina la asignación de los cargos.

Así, gana el candidato que tiene el mayor número de votos (mayoría relativa o sistema de pluralidad) o más de la mitad de los votos (sistema de mayoría o mayoría absoluta que puede obligar a una segunda votación... para que el ganador siempre tenga más votos que todos los de sus oponentes juntos).

Con ambas formulas se evidencia la tendencia a premiar a los partidos más fuertes y, por ende, a castigar a los más débiles. Lo anterior se afirma ya que, los votos a favor de quien no resulta vencedor se pierden. La mayoría relativa distorsiona todavía más la proporción votos-curules.

¹⁰ Tribunal Supremo Electoral, www.tse.org.gt.

Sus principales desventajas dentro de un sistema democrático representativo de tipo plural son: desmotivan el surgimiento de nuevas agrupaciones políticas tendientes a representar a las minorías, y de consecuencia, favorece directamente a las organizaciones tradicionales y de gran caudal electoral. En razón de lo expuesto, su utilización es recomendada para la elección de puestos ejecutivos.

Algunas de las ventajas de dicho sistema son: que establecen vínculos más sólidos entre los electores y el elegido, dado que aumentan las posibilidades de conocimiento personal de los candidatos por parte de los electores, esto es, que el diputado esté estrictamente vinculado a su circunscripción (lo cual también lo puede hacer perder su perspectiva de los intereses generales) y que el elector sepa a quién y qué elige; asimismo, estipula la formación de un gobierno y una oposición más fuertes; además, se dice que este sistema promueve en el largo plazo la coalición de los elementos divergentes presentes en la sociedad.

Con base a lo desarrollado, no es extraño que la mayoría de politólogos en la actualidad afirmen que este tipo de sistemas tienen más aceptación en culturas políticas relativamente estables, ya que en ellas, las fluctuaciones del apoyo electoral de uno a otro partido, reducen la polarización y estimulan políticas centralistas.

Este tipo de sistema es el que adopta el ordenamiento jurídico-electoral guatemalteco para la asignación de los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República; las elecciones municipales de alcaldes y síndicos. Así se constata en el articulado conducente de la ley Electoral y de Partidos Políticos:

“Artículo 201. De la mayoría absoluta. Este sistema, aplicable tan sólo a las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, consiste en que la planilla triunfadora deberá obtener, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Si en la elección ninguna de las planillas obtuviere la mayoría, deberá llevarse a cabo la segunda elección...”

“Artículo 202. Mayoría relativa. Con el sistema de mayoría relativa, aplicable a las elecciones municipales de alcaldes y síndicos, obtendrá la elección en su totalidad la planilla que haya alcanzado el mayor número de votos válidos”.

Respecto al presente Artículo los referidos autores manifiestan que la redacción original del mismo establecía que dicho sistema también se aplicaría a las consultas populares, situación que no fue contemplada en la reforma establecida por el Decreto 10-04 del Congreso de la República de Guatemala. Ello deja un vacío legal sobre el sistema a aplicar en los procesos de consulta popular.

Sistema de representación proporcional, a diferencia del sistema mayoritario, el sistema de representación proporcional tiene por objeto establecer una relación de proporcionalidad entre los votos y los escaños. Pretende establecer la perfecta igualdad de todo voto y otorgar a todos los electores el mismo peso, de modo que el electorado se refleje fielmente en el Parlamento o Congreso. Descansa en el principio de pluralismo, ello es, de que todo cuerpo legislativo debe dar cabida a todas las ideas, intereses y necesidades de la comunidad. Trata de que la elección permita que se exprese la voluntad de los diversos grupos electorales.

En este sistema de candidatos no se postulan aislados sino mediante una lista que representa cada partido, y resultan elegidos según el porcentaje de votos obtenidos y su orden en la lista, de manera que los partidos pueden obtener curules a pesar de que no hayan logrado una mayoría absoluta o relativa. Entre más curules se asignen a una división electoral más proporcional será la representación obtenida.

Existen varias fórmulas matemáticas para aproximadamente a la proporcionalidad en la operación de convertir votos en curules. La más conocida es la del cociente electoral en donde el dividendo es el total de votos válidos de un partido y el divisor el número de escaños por repartirse; conforme al cociente electoral o sea la cifra repartidora, se adjudica a cada lista de partido un escaño por cada vez que el cociente este contenido en el número de sus votos. Sin embargo, existen muchas maneras de hacer esta estimación...

Al tratar de analizar sus desventajas podemos indicar que dichos sistemas implican problemas de técnica electoral muy complicados, tanto para convertir los votos en curules, como para que el mismo votante tome su decisión electoral; asimismo, no producen, por sí solos, ni mayorías estables de gobierno, ni impulsos hacia una integración política que esté acompañada por una mayor cohesión social. También promueven la fragmentación de los partidos, y los representantes electos por este sistema no se sienten responsables ante...sus electores. Además, estimulan la partidocracia.

A mayor fragmentación social es más probable el surgimiento de un sistema de representación proporcional y de un sistema de partidos multipartidista. Por eso, estos sistemas son más aceptados en sociedades en donde no existen divisiones o diversos grupos étnicos, lingüísticos, o religiosos, o en aquellas que experimentan una lucha de clases persistente y grandes conflictos ideológicos. Sin embargo, este sistema está más relacionado con la democracia de masas y la extensión del sufragio universal.

Este tipo de sistema es el que adopta el sistema electoral guatemalteco para la asignación de los cargos de: diputados, sean por lista nacional o distrital; y para los concejales municipales. Así se constata en el articulado conducente de la Ley Electoral y de Partidos Políticos:

“Artículo 203. De la representación proporcional de minorías. Las elecciones de diputados, por lista nacional, por planilla distrital, diputados al Parlamento Centroamericano, así como las de concejales para las corporaciones municipales se llevarán a cabo por el método de representación proporcional de minorías.

Bajo este sistema, los resultados electorales se consignarán en pliego que contendrá un renglón por cada planilla participante y varias columnas. En la primera columna se anotará a cada planilla el número de votos válidos que obtuvo; en la segunda ese mismo número dividido entre dos; en la tercera, dividida entre tres y así sucesivamente, conforme sea necesario para los efectos de adjudicación.

De estas cantidades y de mayor a menor, se escogerán las que correspondan a igual número de cargos de elección.

Todas las adjudicaciones se harán estrictamente en el orden correlativo establecido en las listas o planillas, iniciándose con quien encabece y continuándose con quienes le sigan en riguroso orden, conforme el número de electos alcanzado”.

Sistemas mixtos, existen también, sistemas mixtos que tratan de aprovechar las ventajas y aminorar las desventajas de los dos anteriores, como es el caso de Guatemala y México. Se trata de combinar las bondades de cada uno de ellos. Algunos sistemas mixtos se derivan del sistema mayoritario, mantienen firmes los rasgos principales, pero tienden a permitir en cierta medida una representación de la minoría. Otros, a partir de la representación proporcional tratan de fortalecer a los partidos mayoritarios a fin de reforzar la estabilidad de la mayoría en el gobierno.

En todo caso, sea de mayoría, de representación proporcional o mixto, no existe un sistema óptimo. La valoración de cada sistema debe hacerse en función de las circunstancias sociales considerando también a otros agentes del sistema político tales como la cultura política, el marco constitucional y los partidos políticos, entre otros factores. En la práctica, como se trata de una cuestión de poder, los distintos sistemas electorales representan soluciones técnica y políticamente más o menos aceptables para los distintos países.

En el fondo, quizás la dimensión fundamental que distingue a un sistema electoral de otro es la oportunidad que concede a la oposición dentro de su estructura. Los sistemas democráticos permiten a la oposición deponer su derrota y son esencialmente instrumentos de movilización de las masas y de legitimación de su régimen.

Así, podemos afirmar que el sistema electoral guatemalteco es mixto ya que adopta el sistema mayoritario para la elección de Presidente y Vicepresidente de la

República, el sistema de mayoría relativa para la elección de alcaldes y síndicos y el sistema de representación proporcional de minorías para la elección de diputados y concejales municipales”.¹¹

2.3. El nuevo sistema electoral

“Al cumplirse el primer año del golpe de estado el 23 de marzo de 1983, se emitieron tres leyes básicas para regular el paulatino retorno al régimen Constitucional: la Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral (Decreto Ley Número 30-83), la Ley del Registro de Ciudadanos (Decreto Ley Número 31-83) y la Ley de Organizaciones Políticas (Decreto Ley Número 32-83).

De acuerdo con la primera de dichas Leyes, reformadas por el Decreto Ley número 38–83, se creó una comisión de postulación la cual es en esencia un órgano legal de proposición de candidatos asegurando la imparcialidad, integrada por el Rector de la Universidad de San Carlos, un representante de los Rectores de las Universidades Privadas, un representante designado por la Asamblea de Presidentes de los Colegios de Profesionales y todos los Decanos de las facultades de Derecho, con sede en la capital del país, quienes tendrían a su cargo la proposición de 20 abogados, dentro de los cuales la Corte Suprema de Justicia escogería cinco titulares y cinco suplentes que integrarían un Tribunal Supremo Electoral con carácter permanente, autónomo en sus funciones, con jurisdicción en toda la República y no supeditado a ninguna otra autoridad u organismo de Estado.

Los miembros del Tribunal debían reunir las mismas calidades que las establecidas para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, (Artículos 207 y 216 de la Constitución Política de la República de Guatemala), con los mismos derechos e inmunidades y sujetos a iguales responsabilidades.

¹¹ Pereira, Alberto y Richter, Marcelo, **Derecho Constitucional**, pág. 203.

Los Magistrados del primer Tribunal Supremo Electoral fueron los profesionales licenciado Arturo Herbruger Asturias, Presidente; licenciado Justo Rufino Morales Merlos, Vocal I; licenciado Gonzalo Menéndez de la Riva, Vocal II; licenciado Manuel Ruano Mejía, Vocal III, licenciado Ricardo René Búcaro Salaverría, Vocal IV), quienes asumieron sus cargos en agosto de 1,983.

A partir de esa fecha se impide la participación directa de los Partidos Políticos en la integración del Tribunal Supremo Electoral, lo cual unido al fortalecimiento de los criterios utilizados en la comisión de postulación en la búsqueda de abogados con prestigio profesional, con independencia política partidista que tuvieran imagen de honorabilidad, con méritos académicos y con la designación de abogados respetados en el foro nacional, se obtuvo la plena confianza de la ciudadanía en las actividades encomendadas a la nueva autoridad máxima electoral.

Con la nueva estructura que se le ha dado al sistema electoral en Guatemala se ha mantenido durante veintiún años la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en los procesos electorales realizados para designar a las autoridades mediante sufragio limpio, universal y secreto ejercitado con la participación de gran número de ciudadanos honorables que prestan su valiosa colaboración periódicamente en las veintidós Juntas Electorales Departamentales, las trescientas treinta y una Juntas Electorales Municipales y las más de siete mil Juntas Receptoras de Votos, que tienen a su cargo el desarrollo de las Elecciones Generales y la realización de los escrutinios en forma descentralizada.

Lo anterior unido a la observación internacional de los comicios y su fiscalización por parte de los Delegados de los Partidos y de la Inspección Electoral, ha venido a fortalecer en gran parte el proceso democrático del país; sin embargo, debe señalarse que es necesario realizar una serie de actividades adicionales para incentivar a la ciudadanía a tener una mayor participación política con el objeto de robustecer la representatividad de los funcionarios públicos electos”.¹²

¹² Tribunal Supremo Electoral, www.tse.org.gt.

2.4. El Tribunal Supremo Electoral en la actualidad

El Artículo 121 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, regula: “Concepto. El Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en materia electoral. Es independiente y de consiguiente, no supeditado a organismo alguno del Estado. Su organización, funcionamiento y atribuciones están determinados por esta ley”.

“El Pleno del Tribunal Supremo Electoral está integrado por cinco honorables Magistrados titulares y cinco suplentes, que duran seis años en sus funciones. Son electos por el Congreso de la República, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados (siendo los titulares para el período correspondiente del 2002 al 2008,, los licenciados: Oscar Edmundo Bolaños Parada, Presidente; Ángel Alfredo Figueroa, Magistrado Vocal I; Roberto Aníbal Valenzuela, Magistrado Vocal II; Raymundo Caz Tzub; Magistrado Vocal III; y Zoila Alicia Villela Villalobos, Magistrada Vocal IV), así lo establece la Ley Electoral y de Partidos Políticos en los Artículos 124 y 124; ellos son electos, por seis años y podrán ser reelectos en sus cargos, de una nómina de treinta candidatos, propuesta por la Comisión de Postulación integrada por:

- El Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, (USAC) quien la preside;
- Un representante de los Rectores de las Universidades Privadas;
- Un representante del Colegio de Abogados de Guatemala, electo en Asamblea General;
- El Decano de la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y
- Un representante de los Decanos de las facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales de las Universidades Privadas.

2.4.1. Visión del Tribunal Supremo Electoral

“Un Tribunal Supremo Electoral honesto que actúa eficaz y eficientemente en la consolidación del Sistema Democrático y la vigencia del Estado de Derecho en

Guatemala; que facilita y garantiza a los ciudadanos el libre ejercicio de sus derechos políticos y electorales; que se preocupa por mantener y mejorar su prestigio nacional e internacional”.¹³

2.4.2. Atribuciones y obligaciones

El Tribunal Supremo Electoral tiene, entre otras las atribuciones y obligaciones siguientes:

1. Velar por el fiel cumplimiento de la Constitución Política de la República de Guatemala, y la Ley Electoral y de Partidos Políticos.
2. convocar y organizar los procesos electorales, declarar el resultado y la validez de las elecciones, o en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas y adjudicar los cargos de elección popular, notificando a los ciudadanos la declaratoria de su elección.
3. Tener iniciativa para la formación de leyes en materia electoral o asuntos de su competencia y velar por el cumplimiento de las que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos.
4. Ser responsable en forma exclusiva de la organización del proceso electoral, de la declaración de validez de las elecciones y adjudicación de cargos.
5. Aplicar e interpretar de conformidad con la Ley del Organismo Judicial, en forma exclusiva y obligatoria, las disposiciones legales referentes a la materia electoral, inscripción y funcionamiento de las organizaciones políticas.
6. Resolver acerca de la inscripción, sanciones y cancelación de organizaciones políticas.

¹³ Tribunal Supremo Electoral, www.tse.org.gt.

7. Designar a los integrantes de las Juntas Electoras Departamentales y Municipales y remover a cualquiera de sus miembros por causa justificada, así como velar por el adecuado funcionamiento de aquellas.
8. Declarar la validez de las elecciones o, en su caso, declarar la nulidad parcial o total de las mismas.
9. Adjudicar los cargos y notificar a los ciudadanos electos la declaración de elección.

Es conclusión podemos afirmar que, “dentro un proceso electoral el Tribunal Supremo Electoral tiene las obligaciones y atribuciones específicas de: convocar, organizar, ejecutar, coordinar y fiscalizar el proceso electoral; declara el resultado y la validez de las elecciones, o en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas y adjudica los cargos de elección popular.

El Tribunal en la actualidad recibe ayuda internacional para lograr una dinámica electoral más transparente y con eficiencia, entre las cuales podemos mencionar la Organización de los Estados Americanos (OEA) quien ha proporcionado una serie de mecanismos tanto logísticos como materiales para la creación de nuevas unidades que proporcionen al mismo tiempo facilidades para desarrollar las elecciones, estas son: la Unidad de Capacitación y Divulgación Electoral (UCADE) esta se encarga entre otras actividades de contactar con los medios de comunicación para que en conjunto poder dar la información necesaria a los ciudadanos, también se encarga de capacitar a todas las personas que están a cargo de las Mesas Receptoras de votos tanto en la Capital como en el interior del país; la Unidad de Cartografía Electoral (UCE) que se encarga de proporcionar nuevas rutas de acceso a los diferentes pueblos y aldeas en donde antes era imposible colocar mesas.

Por último, podemos agregar que el Tribunal Supremo Electoral pertenece a varias Organizaciones como el Protocolo de Tikal, el cual en el marco de cooperación

regional, se reunieron el mes de septiembre de 1985, Magistrados de los organismos electorales de la zona, para crear la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, cuyo principal objetivo es servir de instrumento institucional para el intercambio de conocimientos y experiencias en pro del perfeccionamiento de los sistemas electorales, uno de los instrumentos para lograr regímenes auténticamente democráticos en los principios de Igualdad Política, Soberanía Nacional y Pluralismo Ideológico.

La Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), creada el 22 de noviembre de 1991 en la ciudad de Caracas, Venezuela, donde los participantes deciden suscribir un Acta Constitutiva de la Unión, la cual tiene como propósito fundamental la cooperación, el intercambio de información y la consulta sobre una amplia variedad de temas de carácter electoral, sin que ninguna de sus recomendaciones tenga validez obligatoria”.¹⁴

2.5. El ejercicio del control y fiscalización.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1984 emitió y promulgó la Nueva Constitución Política de la República en el año de 1985, al mismo tiempo que emitió el Decreto Número 1-85, que es con sus reformas la actual Ley Electoral y de Partidos Políticos, la cual tiene rango Constitucional.

Dentro de la misma fueron creadas Dependencias como:

a) Inspección General que es la encargada de “Investigar de oficio, los hechos que constituyan transgresiones a la ley, denunciar los hechos que constituyan faltas electorales y constituirse como acusador en los casos de delito, sin perjuicio de las funciones que le correspondan” (Artículo 147 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

¹⁴ Tribunal Supremo Electoral, www.tse.org.gt.

b) Organizaciones Políticas, encargada de “supervisar y coordinar las funciones, en asuntos de competencia, de las delegaciones y subdelegaciones del Registro de Ciudadanos, llevar los registros de inscripciones, funcionamiento, fusiones, coaliciones y sanciones de las Organizaciones Políticas, así como las demás que sean necesarias” (Artículo 167 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

c) Registro de Ciudadanos éste es un órgano técnico del Tribunal Supremo Electoral, el cual tiene a su cargo, “todo lo relacionado con las inscripciones de los ciudadanos, todo lo relacionado con el padrón electoral, inscribir a las organizaciones políticas y fiscalizar su funcionamiento” (Artículo 155 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

d) Auditoría Electoral, la cual tiene a su cargo “fiscalizar todas las actividades, elementos, materiales y operaciones de los órganos electorales a fin de garantizar la legalidad y la pureza del proceso electoral, comprobar que la papelería y demás elementos destinados a elecciones satisfagan los requisitos de ley, rendir los informes pertinentes para los efectos de ley, a la Contraloría General de Cuentas y al Ministerio Público” (Artículo 150 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

Estas Dependencias son el eje central para el cumplimiento de las disposiciones giradas por el Pleno del Tribunal Supremo Electoral.

CAPÍTULO III

3. Los partidos políticos en Guatemala

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 223 es el fundamento para la existencia de los partidos políticos en Guatemala al establecer:

“Libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas. El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y sólo tendrán las limitaciones que esta Constitución y la ley determinen”.

“El régimen plural de partidos políticos constituye la columna vertebral de la democracia liberal representativa y es una de las fuentes más importantes de la legitimidad de un régimen político democrático. En la teoría política, es a partir de la contienda libre, pacífica y democrática de las distintas fuerzas políticas, agrupadas en partidos políticos, que se construye el poder político legal aceptado por la sociedad en su conjunto. Se supone, además, que los partidos políticos son las instituciones que recogen el conflicto social surgido en el seno de la sociedad civil y transforman este conflicto en demanda y expresión política de determinados grupos, así como eventualmente en políticas públicas¹⁵; por lo que su estudio es por demás esencial para comprender las distintas fuerzas (políticas, económicas, sociales, etc.) que interactúan e influyen en los mismos y así tener un panorama más claro de la situación actual del sistema de partidos políticos en Guatemala.

3.1. Sinopsis histórica

Existen algunas publicaciones referentes a la historia de los partidos políticos en Guatemala. Sin embargo, algunas según nuestro criterio están matizadas con tendencias ideológicas, por lo que para poder comprender de mejor forma la trascendencia de los partidos políticos en la historia de Guatemala se hace necesario

¹⁵ Centro de Estudios y Documentación de la Frontera Occidental de Guatemala, CEDFOG. **La participación política electoral en Huehuetenango 1985-2004, pág. 25.**

considerar la historia de los mismos, tomando como base la recopilación histórica que hace el honorable Tribunal Supremo electoral la cual transcribimos a continuación:

"Guatemala logra la independencia de España el 15 de septiembre de 1821, formando parte, primero del imperio mejicano bajo Iturbide y, a partir de 1823, de la federación Centroamericana. Su primera Constitución, que se decreta en 1824, sigue las características de la Constitución Federal con un sistema unicameral y un poder ejecutivo de competencia débil.

Las luchas conservadoras contra la federación liberal desembocan en el llamado "Régimen de los Treinta Años", conservador y clerical, bajo el caudillo José Rafael Carrera (1839-1865), el cual fue declarado Presidente a perpetuidad en 1854. Tras las reformas constitucionales decretadas en 1835 que fortalecen la posición del Ejecutivo, Guatemala adopta en 1851 la primera constitución independiente de la federación (Acta Constitutiva). Esta establece el sistema unicameral, más no reconoce la separación de poderes, atribuyendo funciones legislativas amplias al Presidente. Carrera decreta la independencia de la Federación en 1839.

Desde el inicio de la Revolución Liberal en 1871 y hasta 1944, el país sigue bajo la dominación de regímenes denominados liberales, que resultan autoritarios y caudillistas. Entre ellos destacan los de Justo Rufino Barrios (1871-1885), Manuel Estrada Cabrera (1898-1920). Durante todo este período, la sucesión política se realiza sobre todo mediante el uso directo de la fuerza o a través de las medidas del continuismo (prolongación del período presidencial, supresión del principio de no-reelección). En cuanto se realizan elecciones, éstas se caracterizan sobre todo por el personalismo; las agrupaciones políticas, definidas en torno al dualismo liberal-conservador, no logran consolidarse como organizaciones duraderas.

Entrando el detalle, a partir de 1871, se inicia la llamada Reforma Liberal. Con la expropiación de las tierras eclesiásticas e indígenas y modernización de la infraestructura, impulsadas por el dictador Barrios, se produce una profunda alteración de la estructura socioeconómica, a la vez que se consolida el poder estatal.

La Constitución de 1879 –vigente hasta 1944 tras varias modificaciones- sella la separación entre el Estado y la Iglesia, establece la libertad religiosa e introduce el sufragio directo, el sistema unicameral y la separación de poderes con un poder ejecutivo fuerte.

Sin embargo, los derechos y las normas constitucionales, son continuamente vulnerados bajo las dictaduras fuertemente represivas de Estrada y Ubico. Reelegido tres veces (1904, 1910, 1916) tras una reforma constitucional, Estrada es derribado en 1920 por el llamado movimiento unionista, constituido por los conservadores, el ejército y la naciente organización obrera. La restitución y ampliación de los derechos constitucionales introducidos por el gobierno “unionista” en 1920 sólo se mantendrán por pocos meses. A partir del golpe de estado por parte de los liberales, se suceden varios gobiernos, la mayoría de ellos provisionales.

Las elecciones presidenciales son suprimidas completamente durante el gobierno de Ubico, elegido como candidato único en 1931. Como Estrada, Ubico extiende su presidencia a través de un plebiscito (1935) y mediante aprobación del Congreso (1941). Son prohibidos los partidos políticos “que atentan contra el régimen democrático”; al igual que las organizaciones obreras, surgidas ante la fuerte crisis económica de los años veinte. Producido por una coalición de fuerzas sociales diversas (obreros, universitarios, parte del ejército), el derrumbe del “último caudillo” en 1944 y el restablecimiento de las garantías constitucionales bajo la subsiguiente junta cívico-militar posibilitan la formación de varios partidos políticos. Asimismo, resurgen las organizaciones de trabajadores y propietarios. Ante el intento del jefe de la junta, Juan Federico Ponce, de manipular las previstas elecciones a su favor, estalla la guerra civil, conocida como la “revolución guatemalteca”, que termina con la victoria de oficiales jóvenes y universitarios el 20 de octubre de 1944.

En diciembre de 1944, se llevan a cabo las elecciones presidenciales, consideradas como las primeras elecciones libres, en las que triunfa la agrupación de los partidos portadores de la revolución, el Frente Unido de Partidos Arevalistas

(FUPA). La Constitución de 1945 sitúa en primer plano el principio de no-reelección del Presidente, limitando también los poderes del mismo, reconoce por primera vez explícitamente el derecho a organizarse en partidos políticos y sindicatos y extiende el sufragio. Aunque garantiza la propiedad privada, prohíbe los latifundios, autorizando también la expropiación forzada por causa de utilidad pública o interés social. En el espectro pluripartidista, empieza a producir una polarización ideológica entre comunismo y anticomunismo (este último con su expresión partidaria desde 1948 en el Partido de Unificación Anticomunista, PUA).

Finalmente, la oposición a la Ley de Reforma Agraria, decreta en 1951 por el gobierno de Jacobo Arbenz, lleva a la llamada “contrarrevolución de 1954”. se suspende la reforma agraria y se restringen las actividades de los sindicatos. La Constitución de 1956 fija la protección de la propiedad privada y considera punible toda acción comunista individual o colectiva. Como consecuencia de la prohibición y persecución de los partidos políticos de la revolución, el período de 1954-1963 queda demarcado por la desaparición de los mismos (prosiguiendo algunos de ellos clandestinamente, como el Partido Guatemalteco del Trabajo, PGT) y por la formación de aquellos partidos que determinarán la escena política durante los 20 años siguientes, produciéndose una reestructuración fundamental del sistema de partidos.

A partir del golpe de estado de 1963, Guatemala se convierte en una “democracia de fachada”. Se caracteriza por el ejército como fuerza política más importante, por unos procesos electorales periódicos fraudulentos (más evidentes en 1974, 1978 y 1982), en los que se imponen candidatos militares, y por la permanente violación a los derechos humanos. El único presidente civil electo de esta época es Julio César Méndez Montenegro (1966-1970); no obstante, durante su presidencia no cesa la fuerte influencia militar. Se limita la posibilidad de inscripción de los partidos políticos, imposibilitando la participación de los partidos social- demócratas y comunistas (con prohibición constitucional expresa estos últimos), los cuales actúan desde el exilio o en alianzas electorales con partidos inscritos. De esta manera, el sistema partidario se muestra fragmentado, mas sin polarización ideológica.

Una de las características más importantes de este período consiste en la ideología contrainsurgente que se manifiesta en represiones de diferente grado, temporalmente extremas (1966-1968, 1970- 1973 y nuevamente a partir de 1978). A principios de los años 80 se intensifica la acción insurgente.

El obvio fraude electoral de 1982, el gobierno de facto del General Efraín Ríos Montt dio los primeros pasos para implementar una estructura jurídico política que encausara al país a un régimen legalmente constituido, el cual culminaría con un esquema político y de gobierno previamente de elecciones populares, libres y transparentes. Para el efecto, dictó los Decretos Ley 30-83, 31-83 y 32-83, por medio de los cuales creó al Tribunal Supremo Electoral, el Registro de Ciudadanos y la Ley de Organizaciones Políticas, respectivamente.

No obstante, lo que parecía un retorno a la institucionalidad del país fue desviado cuando el General Ríos Montt anunció su intención de permanecer por más tiempo en el poder del que se consideraba necesario para establecer este proceso de retorno a la constitucionalidad, al autoproclamarse Presidente. Derivado de esto, en agosto de 1983 se produjo un relevo dentro del gobierno asumiendo el Ministro de la Defensa Nacional, General Oscar Humberto Mejía Víctores como un nuevo Jefe de Gobierno. Este último continuó con la segunda etapa del proceso de estabilización y normalización política, que comprendía, entre otras cosas, la Convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente para la elaboración de una nueva Carta Magna y la convocatoria a elecciones generales.

El 22 de marzo de 1984, el Tribunal Supremo Electoral emitió el Reglamento para la Elección de la Asamblea Nacional Constituyente, dictando para el efecto el Decreto Ley 2-84. Estas elecciones, las cuales se realizaron en el mes de julio de ese mismo año, tuvieron el mayor porcentaje de asistencia de los últimos 30 años. Así mismo, el sistema de partidos políticos evolucionó hacia una fragmentación sin la polarización ideológica extrema que los caracterizó desde 1954. un dato muy importante de esta elección, lo constituye la participación relevante de partidos políticos

nuevos como la Unión del Centro Nacional y la participación del Comité Organización Campesina de Acción Social que colocó un diputado por Quetzaltenango.

Un año después, en 1985, la Asamblea Nacional Constituyente promulga la nueva Constitución Política de la República y el Decreto 1-85 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Bajo estas leyes, el Tribunal Supremo Electoral dictó el Decreto Ley 47-85 y su Reglamento del tres de junio de 1985 para convocar a elecciones generales. Estas elecciones fueron realizadas en el mes de noviembre del mismo año y fueron calificadas por propios y extraños como cristalinas, registró una participación del 68% de los empadronados, un porcentaje menor en relación a la anterior elección, pero aún alta para Guatemala. La URNG instó en esa oportunidad a los ciudadanos a no concurrir a las urnas.

Estas elecciones le dieron el triunfo al Partido Democracia Cristiana Guatemalteca, cuyo candidato, el licenciado Marco Vinicio Cerezo Arévalo, gana con un amplio margen de votos, el 68% en la segunda vuelta, sobre su oponente el licenciado Jorge Carpio Nicolle, de la Unión del Centro Nacional. Es así como asciende al poder en 1986 el primer presidente civil electo desde 1970, cuyo gobierno resiste varios intentos de golpe de estado.

En 1990, por segunda vez consecutiva se realizan elecciones generales, las cuales son ganadas con un 68% de los votos válidos en la segunda vuelta por el ingeniero Jorge Serrano Elías del Movimiento de Acción Solidaria. Sin embargo, esta elección se produce en medio de un marcado abstencionismo de 55% de votantes en la segunda vuelta, con un total de 1, 375,396 votos. Agobiado por la ingobernabilidad del país, el 25 de mayo de 1993 Jorge Serrano rompe el orden constitucional, argumentando un plan de desestabilización política en su contra y disuelve el Congreso de la República y la Corte Suprema de Justicia. Empero, el rechazo generalizado de las organizaciones políticas y sociales, así como de las principales instituciones de investigación y desarrollo, de los medios de comunicación, así como de la condena internacional, provocaron finalmente que el Presidente Serrano Elías desistiera de su intento y huyera del país. Tras una semana de inestabilidad política, el seis de junio del

mismo año, el Congreso de la República elige como Presidente de la República al licenciado Ramiro de León Carpio, quien hasta entonces se desempeñaba como Procurador de los Derechos Humanos y como Vicepresidente al licenciado Arturo Herbruger Asturias, quien hasta entonces se desempeñaba como Presidente del Tribunal Supremo Electoral. Ambos reciben el mandato de continuar y terminar el período presidencial para el que fuera electo Jorge Serrano, cuya finalización estaba programada par el 14 de enero de 1996.

Terminado el mandato de Ramiro de León, el Tribunal Supremo Electoral convoca a elecciones generales, las cuales se realizan en el mes de noviembre de 1995. Durante estas elecciones las preferencias de los electores se centraron en dos de los partidos políticos con mayores posibilidades de triunfo, el Frente Republicano Guatemalteco, el cual presentó como candidato a la presidencia al licenciado Alfonso Portillo y el Partido de Avanzada Nacional quien presento como candidato al empresario Álvaro Arzú. Finalmente, dichas elecciones fueron ganadas en segunda vuelta por Álvaro Arzú por un escaso margen sobre su oponente, obteniendo el primero 671,358 votos y el segundo 639,402, ganando el Frente Republicano Guatemalteco en 18 de los 22 distritos. El abstencionismo en estas elecciones alcanzó un porcentaje bastante más elevado que las anteriores elecciones con relación al número de empadronados”.¹⁶

De la misma forma es necesario que conozcamos el desempeño de los mismos dentro del contexto actual, pues “un régimen de partidos políticos plural y democrático ha existido en Guatemala solamente en períodos muy cortos de la historia política nacional, pues en la mayor parte de ésta ha habido obstáculos legales y de hecho para la libre participación de todas las fuerzas políticas. Puede decirse que en la actualidad Guatemala vive formalmente un período democrático y que presenta un régimen plural de partidos políticos. Es decir que en la actualidad hay partidos de derecha, de centro y de izquierda y que ninguna ideología está legalmente prohibida o impedida de formar un partido político.

¹⁶ Tribunal Supremo Electoral, **Aspectos de la organización electoral de Guatemala**, pág. 7.

Para llegar a este régimen hubo que salvar obstáculos políticos de importancia trascendental. Primero, fue necesario acabar con los obstáculos legales y de hecho que impedían el desarrollo de un régimen político democrático. Por ejemplo, la Constitución de 1985 eliminó la prohibición de participación en procesos electorales a las organizaciones de ideología comunista, que estaban consignadas en las constituciones de 1956 y 1965. En la práctica esta prohibición servía no sólo para reprimir a los comunistas, sino para impedir o limitar la libre participación política a fuerzas o grupos políticos que se opusieran al régimen político imperante. También fue importante la derogación del Decreto número 9, de fecha 30 de abril de 1963, que creó la Ley de Defensa de las Instituciones Democráticas, que penalizaba la participación en organizaciones de tipo comunista, subversivas y guerrilleras.

En segundo lugar, a partir de 1985, fue necesario transitar de un estado de guerra interna y gobiernos militares de facto a un estado de derecho, regido por normas e instituciones públicas. Posteriormente, se fincaron las esperanzas por una sociedad más democrática en la implementación de los Acuerdos de Paz.

De los 19 acuerdos de paz suscritos, los más importantes fueron los sustantivos, entre los cuales destacan, para los temas políticos, el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, del 29 de marzo de 1994; el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, del 19 de septiembre de 1996; el Acuerdo sobre las Bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad, del 12 de diciembre de 1996; y el Acuerdo de Paz Firme y Duradera del 29 de diciembre de 1996.

Puede decirse que la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en diciembre de 1996 es el verdadero punto de partida para que en Guatemala exista formalmente un régimen plural de partidos, pues desde entonces ya no hay ningún obstáculo legal para la organización y actuación pública de ninguna fuerza política.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos señala que los partidos políticos en Guatemala son instituciones de derecho público con personalidad jurídica indefinida.

Además, la ley estipula que un partido político debe contar con organización partidaria en por lo menos cincuenta municipios, en un mínimo de doce departamentos de la República. No todos los partidos tienen organización partidaria en los trescientos treinta y dos municipios del país y sus veintidós departamentos.

El número de afiliados no necesariamente es un indicador cierto de la cantidad de votos que obtendrá el partido. Por ejemplo, en las elecciones 2003, la Gran Alianza Nacional –GANA-, que agrupó a tres partidos políticos y contaba con 25,940 afiliados a nivel nacional, obtuvo mayoría relativa en la primera vuelta y ganó la segunda vuelta electoral. En esas mismas elecciones, el Frente Republicano Guatemalteco –FRG-, con 44,833 afiliados inscritos, obtuvo el tercer lugar, mientras que la Unidad Nacional de la Esperanza –UNE-, que contaba con sólo 8,053 afiliados obtuvo el segundo lugar.

Las cifras son engañosas por varias razones. Muchos partidos políticos sólo inscriben el mínimo requerido de afiliados para lograr su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas del Tribunal Supremo Electoral, sin que se pueda saber en documentos públicos su verdadera afiliación numérica. Lo mismo sucede con la inscripción de comités ejecutivos, departamentales y municipales, pues es una práctica de los partidos políticos inscribirse en el mínimo de departamentos y municipios exigidos por la ley, pues aunque tengan organización partidaria en otros departamentos, prefieren no inscribirlas para que la dirección del partido pueda maniobrar la organización sin caer en ilegalidades.

En las elecciones de 2003, participaron 17 partidos políticos, de los cuales nueve que constituyeron el cincuenta y dos por ciento (52%) participaron por primera vez en un acto electoral; dos partidos (11%) habían participado en cuatro elecciones generales anteriores; otros dos (11%) en tres elecciones generales; y tres partidos (17%) habían participado en dos elecciones generales en el pasado. Estos datos evidencian que la vida de muchos partidos políticos tiende a ser corta y que se produce un fenómeno de proliferación de partidos políticos que surgen para luego desaparecer. Este fenómeno se ha llamado volatilidad de los partidos políticos. Esta

característica de los partidos políticos en el país obedece a muchos factores, cuyo telón de fondo es la ausencia de la práctica y existencia de un régimen democrático plural de partidos políticos en la mayor parte de la historia republicana del país. A lo largo de los años la forma de dominación política que más se ha practicado ha sido la dictadura militar, ya sea encarnada en la figura de un dictador o bajo la fachada de gobiernos electos, pero constituidos y sostenidos por grupos militares.

Guatemala ha tenido una larga historia de autoritarismo y prácticas políticas antidemocráticas en la construcción del poder político. Golpes de Estado y fraudes electorales han marcado la mayor parte de la historia política republicana guatemalteca. Los últimos golpes de Estado fueron los de marzo de 1982, que llevaron al poder al general José Efraín Ríos Mont, y el de agosto de 1983, en el cual el ministro de la Defensa, Oscar Mejía Víctores, depuso a Ríos Mont. Luego, en 1993, el presidente civil Jorge Serrano Elías intentó un movimiento anticonstitucional, que en realidad fue un intento de autogolpe de Estado.

Pero, es de hacer notar que desde 1985 el sistema político formal ha sido respetuoso de las formas democráticas, sostenido en lo que a los actos electorales y al principio de la alternabilidad de los gobernantes se refiere”.¹⁷

3.2. Requisitos para la constitución/formación de los partidos políticos

Al respecto se manifiestan Medrano y Conde expresando:”el Artículo 19 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, establece:

Requisitos para la Existencia y funcionamiento de los partidos. Para que un partido político pueda existir y funcionar legalmente se requiere:

- a) Que cuente como mínimo con un número equivalente al cero punto treinta por ciento (0.30%) del total de ciudadanos inscrito en el padrón electoral utilizado en

¹⁷ Centro de Estudios y Documentación de la Frontera Occidental de Guatemala, CEDFOG. **La participación política electoral en Huehuetenango** 1985-2004, pág. 25.

las últimas elecciones generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos. Por lo menos la mitad deben saber leer y escribir.

- b) Estar constituido en escritura pública y llenar los demás requisitos que esta ley establece.
- c) Cumplir con los requisitos de inscripción de los integrantes de sus órganos permanentes y mantener éstos debidamente constituidos y en funciones.
- d) Obtener y mantener vigente su inscripción en el Registro de Ciudadanos.

Para la organización de un partido político se requiere formar un Comité que reúna a más del 2% del número mínimo de ciudadanos que se requiere para su constitución, quienes eligen una Junta Directiva Provisional formada por un mínimo de nueve de ellos, lo que se hace constar notarialmente y el acta correspondiente se presenta en el Registro de Ciudadanos para su inscripción. La función de esta Junta Directiva se constriñe a preparar y complementar la documentación necesaria para la organización del Comité, para lo que tiene tres meses, en caso contrario procede la cancelación del trámite.

La formación del comité se hace mediante escritura pública, que debe contener los requisitos siguientes:

- Comparecencia personal de la mayoría de sus integrantes.
- Nombre, emblema o símbolo del partido.
- Declaración de principios que regirán al partido y que comprenden, por lo menos, obligación de observar y respetar las leyes de la República; exposición de los fundamentos ideológicos y los postulados que se propone realizar; el juramento de desarrollar sus actividades por medios pacíficos, por la vía democrática y respetando los derechos de las demás organizaciones políticas, dentro de un espíritu pluralista, y juramento de respeto a toda expresión democrática y particularmente, a las que se produzcan internamente para la integración de sus

órganos y la selección libre y democrática de sus candidatos a cargos de elección popular.

- Proyecto de estatutos.
- Integración de la junta directiva del comité, individualizando los cargos.
- Manifestación expresa de que se proponen constituir un partido político.
- Designación de su representante legal para los trámites de inscripción.
- Señalamiento de sede provisional.

El testimonio de esa escritura pública debe presentarse dentro del plazo de treinta días siguientes a su autorización al Registro de Ciudadanos, quien tiene que dictar resolución dentro de un término de ocho días, la que puede ser negativa o positiva. Si es negativa debe ir razonada señalando con precisión los defectos que presenta; si es positiva manda a hacer la inscripción del comité para la formación del partido, otorgándosele personalidad jurídica con el exclusivo propósito de alcanzar ese fin, siendo que el comité no puede identificarse como partido político ni tendrá los derechos que le corresponden a éstos, ya que durante su vigencia de dos años improrrogables, tendrá que reunir al número de adherentes que se exige para la existencia y funcionamiento de un partido político.

Las hojas de adhesión son entregadas por el Registro de Ciudadanos al comité para la formación del partido político. Pueden ser individuales o colectivas, en este caso, siempre que no incluyan más de diez firmas. Hasta antes de la última reforma se contemplaba que las firmas de los adherentes fueran legalizadas por notario, pero esto no surtió plenos efectos en vista de que o se sorprendía la buena fe de estos profesionales o en su caso algunos de ellos se prestaron a falsificar datos de personas que figuraban como adherentes no siéndolo, circunstancia que llevó a las autoridades electorales a presentar las denuncias ante las autoridades judiciales correspondientes.

Esos antecedentes quizá fueron los que motivaron a introducir cambios, y en la última reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos se regula que el comité deberá designar una persona responsable para obtener y verificar la veracidad de los datos de cada ciudadano que manifieste su intención de adherirse. La firma de ese ciudadano responsable debe legalizarse por un notario y calzará una declaración jurada en que haga constar que verificó los datos de los adherentes y que la firma o huella digital de ellos, así como la manifestación de adherirse al partido y ser afiliados al mismo cuando se inscriba definitivamente, fueron tomadas en estricto apego a la ley.

Entregadas las hojas de adhesión al Registro de Ciudadanos, esta dependencia ordenará recabar de inmediato los informes pertinentes para confirmar la veracidad y exactitud de la información, para lo que se tienen quince días a partir de la presentación, momento en que también se entregará una fotocopia de esos documentos al comité.

Posteriormente a la presentación de las hojas de adhesión y su depuración por el órgano electoral correspondiente pero antes del vencimiento del plazo del comité, se procede a la constitución del partido político en escritura pública que debe contener casi los mismos requisitos que la de formación del comité, más los relativos a la inscripción en el Registro de Ciudadanos del comité para la formación del partido político. El testimonio de esa escritura, junto con los documentos, deben presentarse al registro correspondiente y éste los examina, si los encuentra ajustados a la ley ordena la publicación de la resolución aprobatoria respectiva, pero pueden oponerse a la misma los partidos políticos o comités para la constitución de ellos. Si no existe oposición o existiendo se declara improcedente, se manda publicar en el diario oficial un aviso haciendo constar que el partido político ha quedado inscrito.

La celebración de asambleas previas a la inscripción del partido político se encuentra regulada en inciso c, del Artículo 67 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en donde se regula que a la solicitud de inscripción de la organización deben acompañarse: copia de las resoluciones en las que se ordene la inscripción de las primeras asambleas departamentales y municipales, de los comités ejecutivos electos en las mismas, y de los delegados electos para la primera asamblea nacional. La

organización partidaria mínima puede aprobarse con actas de asambleas municipales y departamentales celebradas en cualquier momento antes de la inscripción del partido político. Los comités ejecutivos departamentales y municipales electos en las asambleas a que se refiere este inciso, al estar inscritos, el partido político adquiere el carácter de permanentes para todo el período que fije la ley.

Requisito para la existencia y funcionamiento de un partido político lo constituye el tener organización partidaria, cuyos mínimos son: a nivel municipal, tener más de cuarenta afiliados que sean vecinos del municipio; a nivel departamental, que el partido cuente por lo menos con organización en más de tres municipios correspondientes a ese departamento, y a nivel nacional, que el partido cuente con organización en por lo menos cincuenta municipios y en por lo menos doce departamentos de la República.

En los tres niveles es necesario que se haya electo en la correspondiente Asamblea al Comité Ejecutivo, y que sus integrantes estén en posesión de sus cargos. El problema central de este Artículo estriba en que a todos los municipios de la República se les otorga el mismo peso de cuarenta afiliados, pero las diferencias entre ellos son enormes, pues al comparar el municipio de Guatemala, que es la capital de la República, con uno correspondiente al departamento de Sololá, resulta que el primero es mil veces más grande que el segundo, lo que se traduce en que los partidos políticos prefieren tener organización en lugares pequeños, que generalmente son los de menor desarrollo económico en donde el acceso a la justicia, educación y otros son precarios, cuestión que da lugar a un amplio margen de manipulación”.¹⁸

3.3. El sistema de partidos políticos en Guatemala

“El sistema de partidos políticos en Guatemala se ha caracterizado, en las últimas décadas, por la fuerte proliferación de estas organizaciones, sin ninguna diferenciación ideológica en muchos casos. Según investigaciones de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), el número de partidos participantes en elecciones generales se ha elevado, de 13 en 1985 a 18 en 1990 y a 26 en 1995, con la única excepción de

¹⁸ Medrano, Gabriel y Conde, César, **Los partidos políticos en Guatemala**, pág. 25.

1999 cuando descendieron a 15, si bien en la actualidad han vuelto a incrementarse a alrededor de 22. Obviamente, este fenómeno se refleja en el exceso de candidatos, especialmente a la Presidencia y Vicepresidencia de la República.

A lo anterior se suma la existencia usualmente efímera, incluso fugaz, que ha caracterizado a la mayor parte de dichas organizaciones partidarias. Este fenómeno se comprueba en los 44 partidos que, de acuerdo a la misma fuente, han participado en las cuatro elecciones generales celebradas entre 1985 y 1999, de los cuales sólo 9 sobreviven en la actualidad junto a más de una docena de agrupaciones nuevas.

De igual forma, el fenómeno se hace notorio en las cuatro generaciones de partidos políticos que han participado en el proceso político en general, iniciado en 1984, que totalizan la cifra de 46 organizaciones de las cuales hoy no sobreviven más de 15, con el agravante de que la tercera parte de ellas surgieron después de los últimos comicios presidenciales realizados.

Estos dos fenómenos, proliferación excesiva y corta vida, tradicionalmente han afectado en alto grado a los partidos guatemaltecos, al evidenciar una volatilidad extrema que refleja la persistencia de un espectro partidario inestable y caótico, carente de institucionalización. Es evidente que este estado de cosas incide directamente en la falta de consolidación de la democracia en Guatemala, ya que la población no cuenta con verdaderas opciones políticas institucionalizadas y perdurables, con proyectos y visión de largo plazo.

Los fenómenos antes mencionados se han reflejado en la ausencia total de reelección que ha caracterizado a Guatemala, ya que en los últimos cincuenta años ningún partido gobernante ha sido capaz de repetir en el poder por voluntad popular, obviamente sin contar los fraudes electorales del período 1974-82. Esta alternabilidad, de niveles mayores a los que son normales en otros países, evidencia la inconsistencia y la poca sostenibilidad de las organizaciones políticas en el país.

Los fenómenos antes planteados obedecen al carácter de las organizaciones partidarias en Guatemala, que en general experimentan una especie de ciclo, en el cual se produce su surgimiento, auge, estancamiento y decadencia, normalmente en forma muy rápida.

Posteriormente, los decadentes partidos son sustituidos por otros que van surgiendo sobre la marcha, aunque de nuevo sólo sea para unos pocos años, tras los cuales éstos vuelven a ser reemplazados por otros, y así sucesivamente. De esta forma no se logra la institucionalización de verdaderas fuerzas políticas e ideológicas de larga data, capaces de trascender más allá de una administración gubernamental y de jugar un papel realmente significativo en la vida política del país.

3.3.1. Contraste con los vecinos

La problemática anteriormente planteada para el caso de Guatemala es particularmente grave, si se toma en cuenta que, incluso en los países vecinos de Centroamérica, existen grandes partidos que han permanecido y han tenido relevancia por más de un período presidencial. De manera que, independientemente de su consolidación o decadencia en el futuro, estos colectivos políticos de alguna manera ya han gozado de cierta permanencia y ya han desempeñado un papel importante en la vida política de sus respectivos pueblos, y lo siguen desempeñando a la fecha.

Los casos más notables han sido los de Honduras y Costa Rica, países en los cuales ha regido el bipartidismo. En la nación hondureña, se trata de un legado del liberalismo decimonónico que, a pesar de los arcaísmos prevalecientes en su sistema, beneficia hoy en día al andamiaje político de este país que se debate entre el Partido Liberal y el Partido Nacional –conservador-, como sus únicas organizaciones políticas significativas.

Por su parte, Costa Rica vivió en sus últimas elecciones un serio cuestionamiento al sistema bipartidista del país que, sin embargo, logró mantenerse. La fuerza del “tercer candidato” auguraría la posibilidad de un cambio futuro en esta nación, aunque esta eventualidad no es segura y a la fecha se ha mantenido la supremacía de los

socialdemócratas del Partido Liberación Nacional (PLN) y sus contendientes del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), como los únicos dos grupos políticos capaces de acceder al poder. En todo caso, aún cuando el PLN y el PUSC pudieran ser reemplazados con el correr de los años, nadie puede descartar que se mantenga la tendencia bipolar en este país con nuevos partidos mayoritarios.

De igual forma, en Nicaragua sólo dos fuerzas políticas han dominado el espectro durante las últimas dos décadas, si se toma en cuenta la extrema fragilidad de la desaparecida Unión Nacional Opositora (UNO), que tras ganar las elecciones de 1990 se fragmentó desde el inicio del mandato de Violeta de Chamorro, quien finalmente quedó sólo con el respaldo de su grupo de centro y se vio obligada a gobernar con un fuerte apoyo de los sandinistas, casi a nivel de cogobierno.

De manera que el espectro político nicaragüense desde 1979 ha estado dominado por dos fuerzas políticas, una de izquierda y la otra de derecha, siendo éstas el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y el Partido Liberal Constitucionalista (PLC), respectivamente. Este último surgió en el mandato de Chamorro, después de la derrota electoral del FSLN que, en todo caso, se mantiene como una de las dos fuerzas que, al margen de su tendencia futura, a la fecha siguen siendo las mayoritarias.

Por su parte, El Salvador ha establecido desde la firma de la paz una lucha entre la derecha, representada por la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA); y la izquierda, encarnada en la ex guerrilla del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). Independientemente de que el último no ha podido derrotar a la derecha arenera en las dos elecciones presidenciales en que ha participado, es un hecho que el FMLN es una gran fuerza con posibilidades de ganar por fin la Presidencia en el corto plazo. Al margen de ello, el papel que ha jugado como una de las dos fuerzas dominantes en este país es más que significativo, especialmente si se toman en cuenta los triunfos que ya ha obtenido sobre ARENA en algunas elecciones intermedias de alcaldes y legisladores. Pese a la primacía de las dos fuerzas antes mencionadas, es pertinente mencionar el significativo papel que a nivel legislativo ha jugado el

derechista Partido de Conciliación Nacional (PCN), o el peso político que potencialmente podría tener una nueva fuerza de centro.

Incluso en Panamá, cuyo régimen civil se inició posteriormente a los del resto del istmo –tras la invasión estadounidense a finales de 1989-, se han consolidado algunas fuerzas principales. En concreto, en la nación canalera han sobresalido el Partido Arnulfista (PA), el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA) y el Partido Revolucionario Democrático (PRD), los cuales son incluso anteriores a la mencionada intervención militar extranjera.

En el caso de Guatemala la situación de los otros cinco países del istmo no se ha producido en Guatemala, donde la tendencia bipolar entre dos fuerzas mayoritarias en torno a las cuales giren las minorías, usual en numerosos sistemas multipartidistas, no se ha consolidado aún. La misma se hizo posible en los inicios de la transición democrática, dado el dominio que desde 1984 hasta 1993 ejercieron las fuerzas de centro, representadas por la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) y la Unión del Centro Nacional (UCN) como las organizaciones mayoritarias del país, sin incluir el triunfo sui generis y únicamente en la votación presidencial del Movimiento de Acción Solidaria (MAS), del ex gobernante golpista Jorge Serrano, que constituye el caso más extremo de surgimiento, auge y desaparición en forma súbita que se ha visto en Guatemala.

Como efecto de la superación de la crisis institucional de 1993-94, la población cobró la factura a las tres organizaciones consideradas en mayor o menor grado como corresponsales de la situación suscitada, lo que llevó a la rápida desaparición del Movimiento de Acción Solidaria y a la inevitable decadencia de la Unión del Centro Nacional, desaparecida pocos años después a pesar de haber sido una gran fuerza política, incluso mayoritaria en 1990 a niveles legislativo y municipal.

En menor grado, pero siempre en forma significativa, se fue produciendo la declinación de la Democracia Cristiana Guatemalteca, que sin embargo logró sobrevivir y actualmente lucha por resurgir en los próximos comicios, aunque desde una posición extremadamente minoritaria.

De igual forma, la nueva tendencia hacia la bipolaridad en Guatemala iniciada a partir de 1994, en torno al Frente Republicano Guatemalteco (FRG) y al Partido de Avanzada Nacional (PAN), como las expresiones políticas mayoritarias desde entonces, tampoco ha sido del todo exitosa, aunque ambas organizaciones siguen en su esfuerzo por institucionalizarse debidamente.

En lo que respecta al Frente Republicano Guatemalteco, su consolidación es incierta debido al desgaste en el ejercicio del poder y a la debilidad que representa su excesiva dependencia en relación al general Efraín Ríos Montt y su familia. En el caso del Partido de Avanzada Nacional, dicha institucionalización es igualmente dudosa, debido también al desgaste que sufrió cuando estuvo en el gobierno y, especialmente, a la desintegración del partido original, hoy dividido entre el Partido de Avanzada Nacional institucional de Leonel López Rodas, los panistas adheridos a la Gran Alianza Nacional (GANAN) en apoyo a Óscar Berger, y el Partido Unionista encabezado por el ex presidente Álvaro Arzú.

Precisamente por esta falta de consolidación de los partidos principales, desde 1986 han sido popularmente electos cinco presidentes civiles, de los cuales ninguno ha sido del mismo partido que su antecesor: Vinicio Cerezo, Democracia Cristiana Guatemalteca; Jorge Serrano, Movimiento de Acción Solidaria; Álvaro Arzú, Partido de Avanzada Nacional; Alfonso Portillo, Frente Republicano Guatemalteco; y Óscar Berger, Gran Alianza Nacional.

De manera que no ha existido la reelección de un mismo grupo político, como sí ha sucedido en El Salvador con Alianza Republicana Nacionalista, en Honduras y Costa Rica con cada uno de los dos grandes partidos en dichos sistemas bipartidistas. Ni siquiera ha existido un retorno al poder, como en el caso de las organizaciones mayoritarias hondureñas y costarricenses, o de los partidos Arnulfista y Movimiento Libertador Republicano Nacionalista en Panamá, que gobernaron con Guillermo Endara y retornaron con la actual mandataria Mireya Moscoso, tras un período intermedio de gobierno del Partido Reformador Democrático presidido por Ernesto Pérez Balladares.

En teoría, ambas situaciones podrían darse por primera vez en Guatemala en las próximas elecciones, si la Democracia Cristiana Guatemalteca, el Partido de Avanzada Nacional o si el Frente Republicano Guatemalteco retornan al poder; o la Gran Alianza Nacional como partido y no como coalición continúa en el mismo. Pero igualmente podrían seguir sin producirse, si triunfa alguna de las otras opciones que se presentan al electorado, como la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) o el Partido Patriota, por ejemplo. En tal caso, se tendría un sexto gobernante popularmente electo, de un sexto grupo político completamente distinto a los cuatro anteriores, igualmente diferentes entre sí. Lo anterior es evidencia inequívoca de la falta de institucionalización del sistema de partidos políticos en Guatemala, ya que nadie discute que la alternabilidad en el poder constituye uno de los pilares de la democracia. Pero no al extremo de que ningún grupo político sea capaz de hacer gobierno por segunda vez, ni siquiera tras haber dejado el poder, mucho menos en forma consecutiva.

3.3.2 Deficiencias en el sistema

La proliferación de fuerzas políticas obedece en parte al actual sistema electoral, basado en la legislación correspondiente, el cual es demasiado abierto y disperso. Esta característica es consecuencia de la corrección que quiso hacerse al sistema vigente durante la Constitución de 1965, el cual era excesivamente cerrado y excluyente, ya que imponía demasiados requisitos para formar partidos políticos, como el mínimo de 50,000 afiliados en una nación que en aquella época escasamente superaba los 3 millones de habitantes. De alguna manera, dicho sistema era un reflejo del régimen militar autoritario con fachada democrática imperante en aquella época, el cual buscaba reducir el número de organizaciones políticas al mínimo posible, a fin de facilitar al Ejército el control sobre el sistema de partidos.

Como reacción a dicho sistema antiparticipativo y antidemocrático, tras los golpes de Estado de 1982-83 se llevó a cabo la elaboración de las nuevas leyes que regirían a partir de 1986, al quedar restaurado el régimen civil popularmente electo. En el marco de esta renovación se buscó un nuevo sistema de partidos, que superara esa naturaleza cerrada y excluyente del anterior. Lamentablemente, en su afán por superar

tales deficiencias los legisladores pudieron haberse excedido, ya que se generó un nuevo sistema de partidos, pero excesivamente abierto. Esto tampoco era necesariamente lo más recomendable.

Lo anterior se deduce de los escasos requisitos para formar un partido político o para reinscribir a uno ya desaparecido, como era evidente en el Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, normativa que fue reformada por el Decreto 10-2004 del Congreso de la República actualmente vigente en Guatemala. De hecho, la ley establecía que únicamente se necesita un afiliado por cada 2,000 habitantes, lo que equivalía a poco más de 5,000 personas –la décima parte de los necesarios antes de 1982, a pesar del enorme crecimiento poblacional-. De igual forma, se requería organización en 12 departamentos y en apenas 50 municipios, de los 332 que tiene el país. De lo anterior se deduce, lógicamente, que mientras menores fueran los requisitos, mayor era la proliferación de partidos.

3.3.3. Efectos negativos

Entre los efectos que pueden derivarse de la proliferación desmedida de organizaciones partidarias figura, además de su falta de consolidación y crecimiento antes mencionada, los siguientes elementos:

- Salvo casos excepcionales, no se desarrollan verdaderas opciones políticas dotadas de equipos de trabajo idóneos, ni de programas de gobierno y proyectos de nación, realistas, viables y con visión de corto, mediano y largo plazo.
- Tampoco existe un contraste ideológico lo suficientemente claro en algunos casos, lo que inhibe el surgimiento de verdaderas alternativas, capaces de dar al votante la oportunidad de elegir entre ellas. En pocas palabras, más de lo mismo.
- Es igualmente preocupante la incoherencia entre los postulados partidarios, el discurso electoral y la práctica concreta, que puede evidenciarse entre los

partidos. Un ejemplo pueden ser las agrupaciones que manejan un discurso socialdemócrata, pero que en la práctica carecen de identidad o se identifican con sectores sociales de derecha.

- Se perpetúa la tendencia a instalar maquinarias electoreras, alejadas de lo que es un verdadero partido político, las cuales trabajan en función de los intereses particulares de su líder –a manera de “dueño”- y de sus más allegados, que no se identifican a profundidad con el interés nacional ni con un proyecto de nación ya que, aunque no lo reconozcan, buscan principalmente el acceso a cargos de elección popular, sin otro propósito que la satisfacción de las aspiraciones personales de sus líderes.
- La atomización de estas agrupaciones, excesivas en número e insignificantes en su mayoría, provoca asimismo una fragmentación política que, de una u otra manera, incide en la desintegración social que actualmente agobia al país.
- Dicha atomización, asimismo, genera una excesiva dispersión de fuerzas que puede generar gobiernos muy débiles y congresos excesivamente fragmentados. Este fenómeno, llevado a su punto extremo, puede incidir negativamente en la gobernabilidad y en la estabilidad democrática del país.

3.3.4. Propuestas

La clave del buen gobierno y la estabilidad de la democracia descansan fundamental, aunque no exclusivamente, como hemos insistido, en un sistema sólido, estable y bien estructurado de partidos políticos, por lo que es imperativo buscarle una salida a la crisis actual de los partidos y de sus sistemas. La misma debe dar respuesta a los tres tipos principales de problemas que enfrentan actualmente estas instituciones: el organizativo, el de la crisis de representatividad y el problema de gobernabilidad. Por su parte, en lo que refiere a las medidas dirigidas a fortalecer el sistema de partidos y mejorar los niveles de institucionalización, es importante que adelantemos las siguientes propuestas:

- *Evitar un multipartidismo extremo* (cinco o más partidos)

Por lo general en América Latina cuando existe multipartidismo extremo, especialmente cuando este viene acompañado de alta polarización, las posibilidades de la gobernabilidad se reducen sensiblemente. De ahí la importancia de contar con mecanismos democráticos para limitar el número de partidos políticos, pero sin caer en el error de cerrar en exceso el sistema, perdiendo demasiada representatividad. Hay que impulsar asimismo un sano enraizamiento de los partidos en la sociedad de manera tal que estos no sean tan solo corrientes de opinión. Si bien importa la fortaleza de los partidos políticos, hay que evitar que estos tengan mas fuerza de la cuenta de modo tal que expropien a los ciudadanos el derecho a elegir, cayendo en la nefasta partidocracia. De ahí la importancia de avanzar en materia de democratización interna de los partidos políticos. Pero hay que tener cuidado que la lucha contra la partidocracia no acabe con los partidos.

Nunca más pertinente para nuestra hora la reflexión de Maurice Duverger cuando nos recordaba que si bien la democracia no puede vivir sin partidos políticos muchas democracias han muerto por intoxicación de partidocracia. En otras palabras, nada contribuye tanto a la credibilidad y a la consolidación de la democracia como el prestigio y la consolidación de los partidos. Y a la inversa, nada erosiona más la vida democrática como el desprestigio y la parálisis de los partidos y su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las demandas de la ciudadanía.

Resumiendo, en América Latina el cambio político que se observa no es solo de índole institucional sino en relación con el comportamiento de los actores políticos. En efecto, en los países en que este aprendizaje histórico a partir del retorno de la democracia fue aprovechado por las elites políticas los avances han sido significativos. A contrario sensu, los países en los cuales las elites políticas siguen pecando de un autismo irracional, están atravesando graves crisis políticas, en especial de representación y gobernabilidad, que a su vez repercuten de manera negativa en la situación económica y social. Por ello hay que evitar caer en el

simplismo monocausal, tan común en América Latina, de responsabilizar demasiado a las instituciones o esperar demasiado de ellas.

Poner atención a los factores de calidad de los liderazgos y la cultura política. Ciertamente, los contextos culturales y los liderazgos no solo cuentan en el momento de diseñar las instituciones, sino también en su manejo y funcionamiento”.¹⁹

3.3.5. Cambios necesarios

Este tema lo desarrollaremos dentro del último capítulo del presente trabajo, aunque evidentemente, existe una serie de deficiencias que caracterizan a la Ley Electoral y de Partidos Políticos vigente desde 1985 y que se acentúa con las reformas a la misma. Baste señalar entre otras “en el mismo texto de la ley, la ausencia de una referencia clara y concreta a las funciones y al rol de los partidos políticos, asimismo, se hace patente la necesidad de regular y fiscalizar la distribución de espacios para campañas en los medios de comunicación. En ambos casos debe buscarse la mayor equidad posible, a fin de evitar privilegios indebidos a favor de los grupos políticos que disponen de más recursos financieros.

También se hace necesaria una revisión a fondo de la circunscripción electoral, la fórmula electoral, la forma de emitir el voto y otros elementos del sistema electoral. Esta revisión persigue propiciar la mayor representatividad posible, tanto de las minorías poblacionales que quedan excluidas según el sistema hoy vigente, como de los partidos minoritarios que suelen quedar al margen, de conformidad con la normativa actual, que tiende a beneficiar a las organizaciones que más votos obtienen.

Adicionalmente a los aspectos anteriores es necesario revisar, en el marco del proceso de reformas a la Ley Electoral, lo relativo a los prerrequisitos para inscribir o reinscribir organizaciones políticas. En otras palabras, la posibilidad de que sea necesario tener un régimen electoral más abierto, que favorezca a las minorías

¹⁹ Solares, Hugo Antonio, **Sobre la proliferación de los partidos políticos en Guatemala** (Breve contraste con Centroamérica), pág. 16.

poblacionales y partidarias, no es excluyente con la necesidad de tener un sistema de partidos políticos más estricto y selectivo, que sin dejar de ser incluyente, evite la proliferación exagerada de fuerzas que nada tiene que ver con la representatividad.

Entre otras cosas, que podrían revisarse, figura la cantidad mínima de afiliados para conformar un partido político, buscando una opción intermedia entre la cuota de 50,000 que se requería en el ordenamiento constitucional de 1965; y la sumamente baja de un afiliado por cada 2,000 habitantes –equivalentes a poco más de 5,000- vigente en la actualidad, en una nación que ha incrementado su población más de tres veces.

De manera que podría pensarse en reducir el número de habitantes por afiliado, para hacer a los partidos más representativos y obligarlos a afiliarse a más personas. Podría hablarse por ejemplo de uno por cada 1,000 habitantes, lo que elevaría la cantidad necesaria a poco más de 11,000; o de uno por cada 750 habitantes, que incrementaría la cifra a 16,500.

Otra opción podría ser elevar el mínimo de municipios en los que se requeriría organización para formar partido; no así el de departamentos, doce, que es el correcto porque equivalen a la mitad más uno de los que hay en el país. Pero en el caso de los municipios en los que se requiere organización, actualmente 50, éstos equivalen a menos de la sexta parte de los 332 que hay en el país, por lo que pueden resultar demasiado pocos. De manera que si se hablara de la mitad más uno del total como requisito, éstos se elevarían a 166, o si se hablara de la tercera parte del total más uno, correspondería a 111.

Claro está que estos y otros muchos cambios posibles habrán de debatirse a fondo en su momento, probablemente el próximo año, con la mayor cantidad posible de organizaciones sociales representativas de diversos sectores, a fin de llegar al máximo consenso. En el marco de esta discusión, no puede descartarse en ningún momento la necesidad de escuchar también a los partidarios de mantener un sistema de partidos muy abierto, que facilite la inscripción de la mayor cantidad posible de organizaciones

políticas, por considerar que esta apertura es esencial para la democracia sin importar la potencial proliferación o dispersión de fuerzas. Normalmente, los partidarios de esta postura no atribuyen la resolución de deficiencias del sistema a una moderación en el número de partidos, por lo que estaría aún pendiente un debate con ellos”.²⁰

²⁰ **Ibíd**, pág. 19.

CAPÍTULO IV

4. Fortalecimiento institucional del sistema de partidos políticos en Guatemala

4.1. Antecedentes de la Reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos

A este respecto la Comisión de Reforma Electoral manifiesta que “el golpe de Estado del 23 de marzo de 1982 tuvo su motivación, entre otras cosas, en el fraude electoral que se suponía cometido en las recién efectuadas elecciones del 7 de marzo del mismo año, por lo que al ser suspendido el orden constitucional éstas fueron anuladas y como lo hemos referido se instauró una Junta Militar de Gobierno que posteriormente emitió el llamado Estatuto Fundamental de Gobierno, instrumento que le permitiría ejercer normativamente el poder, el cual se encontraba contenido en el Decreto Ley 24-82.

Los problemas nacionales de orden económico, político y social de inicios de la década de 1980, sumados a la presión internacional enmarcada en el conflicto de la Guerra Fría y el cambio del discurso de la Administración Reagan que exigía regímenes democráticos con gobernantes democráticamente electos, forzaron la búsqueda de un cambio político por parte de la oligarquía guatemalteca, especialmente por los sectores moderados y medianamente progresistas del Ejército. Además, existía una urgencia del Alto Mando del Ejército por dejar el primer plano de la conducción política, precisamente porque esto representaba un alto costo político, incompatible con los planes de la institución militar de bajar el perfil político institucional que les permitiera desarrollar su estrategia política.

Así pues, con el golpe de Estado de 1982 se buscaba iniciar el proceso de reforma del Estado guatemalteco que, durante ese periodo, quedó estipulado en el Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo (PNSD), mientras los derechos constitucionales continuaban suspendidos. De hecho, el PNSD claramente establecía la creación de mecanismos e instituciones para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente que sentara las bases para el retorno al orden constitucional y el inicio de un nuevo sistema

electoral que garantizara, como mínimo, elecciones libres y transparentes. El énfasis y el reto lo constituía el lograr elecciones creíbles, dada la larga historia de procesos electorales fraudulentos.

Para ello se procedió, en primera instancia a la creación de leyes que habrían de darle soporte al nuevo sistema político y electoral: Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral (Decreto-Ley 30-83), Ley del Registro de Ciudadanos (Decreto-Ley 31-83), Ley de Organizaciones Políticas (Decreto-Ley 32-83) y Ley de Empadronamiento (Decreto-Ley 138-83).

Además de las leyes mencionadas, fue emitida la Ley del Registro General de Población (Decreto-Ley 33-83), que contenía lo relativo a un nuevo documento de identificación que sustituiría, tanto a la cédula de ciudadanía, como a la de vecindad, que además incluía a los extranjeros residentes legalmente en el país. Sin embargo, ésta tuvo que ser derogada debido a la situación política prevaleciente, pues no existía institución alguna que gozara de credibilidad y confianza para ponerla en marcha y se expresó un rechazo generalizado a la propuesta inicial de que fuera el Ejército quien tuviera a su cargo esa función. Esto dio como resultado que se pusiera en marcha la Ley de Empadronamiento, apoyada en la siempre objetada cédula de vecindad, que ya traía sus propios vicios e inercias.

Estas leyes representaban innovaciones importantes y un avance en la construcción de la credibilidad, principalmente por la creación de la nueva autoridad electoral, el Tribunal Supremo Electoral. Este último se presentaba como una garantía de imparcialidad y gozaría de total independencia y autonomía frente a los poderes del Gobierno —características de las que carecía el tradicional Consejo Electoral de la época de las dictaduras militares, conformado por un representante del órgano Ejecutivo y otro del Legislativo. Además, se pretendía, en lo relativo a las organizaciones políticas, que éstas pudieran estar mejor estructuradas y se buscó garantizar su conformación con mayor libertad.

El Tribunal Supremo Electoral plenamente integrado, de acuerdo a la nueva legislación, se constituyó en la autoridad encargada de realizar las primeras elecciones en el año de 1984 para la integración de la Asamblea Nacional Constituyente.

Posteriormente esta Asamblea promulgó la Constitución Política de la República de Guatemala en 1985 —la que en lo relativo a la estructura y organización del Estado, regula lo referente al régimen político electoral, en que se establece la función del Estado de garantizar la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas, el ejercicio del sufragio, los derechos políticos de los ciudadanos, la autoridad y órganos electorales, así como el proceso electoral.

La Constitución Política remite a la ley constitucional de la materia que se implementó mediante la emisión del Decreto 10-85, Ley Electoral y de Partidos Políticos, que deroga toda disposición anterior que contravenga ese cuerpo legal en materia electoral (los Decretos-ley antes mencionados: 30-83, 31-83 y 32-83). Tanto la Constitución Política de Guatemala y la Ley Electoral y de Partidos Políticos, entraron en vigencia el 14 de enero de 1986. A partir de esta fecha se marca una nueva etapa para Guatemala pues se pone en marcha el proceso que dará fin a la larga lista de gobernantes militares y se reestablece el derecho constitucional, emanado por una Asamblea Constituyente democráticamente electa.

La transición iniciada desde arriba se hizo palpable con la convocatoria a elecciones generales bajo el nuevo marco legal, que permitiría, por primera vez en muchos años, la elección libre de presidente, vicepresidente, diputados, alcaldes y corporaciones municipales. Sin embargo, el reto era aún enorme: la lucha armada continuaba y con ella todas las acciones aberrantes que, en muchos casos se etiquetaban como actos de legítima defensa del Estado (violaciones a los derechos humanos, secuestros, desaparecidos, reclutamiento forzoso, etc.), por lo que las condiciones para la realización del proceso electoral eran muy limitadas y contradictorias; por un lado, había un clima de tensión, que se reflejó en una gran falta de participación de los ciudadanos, lo cual amenazaba el éxito del proceso electoral mismo.

Sin embargo, por otro lado, también se mostraba gran algarabía y un clima de esperanza para aquellos que, después de mucho tiempo, lograron emitir un voto libre y secreto. En 1985 se logró la transición hacia un gobierno civil con el triunfo de Vinicio Cerezo y la Democracia Cristiana Guatemalteca. A partir de entonces empezaron otros procesos y luchas políticas para ponerle fin al conflicto armado que se extendieron una década. Debido a una amplia conjunción de factores, entre ellos una decidida estrategia del ejército por desarmar a la guerrilla, y un cambio en la coyuntura internacional —el fin de la Guerra Fría— que entre otras cosas facilitó la voluntad de la izquierda para negociar, en diciembre de 1996, finalmente, se logró la firma de los Acuerdos de Paz entre el gobierno y la guerrilla, que pusieron fin a más de treinta años de lucha armada.

Dentro de uno de los acuerdos (Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral) se estipula el compromiso para el Tribunal Supremo Electoral de conformar y presidir una comisión de reforma electoral, para proponer reformas que contribuyan al fortalecimiento institucional, tanto de la autoridad electoral como de los partidos políticos; que garanticen procesos electorales eficientes y promuevan la participación ciudadana amplia, con el objetivo final de consolidar la democracia.

Desde la emisión del Decreto 1-85 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, éste fue reformado por los decretos 51-87, 74-87, 10-89 y 35-90 todos emanados del Congreso de la República, sin mayores cambios, por lo que con la iniciativa de reforma de la Comisión de Reforma Electoral (CRE), se buscaba realizar cambios más importantes y de fondo, que los Acuerdos de Paz sugerían, pero esto no ocurrió como se esperaba. La Comisión de Reforma Electoral elaboró el informe titulado: Guatemala, paz y democracia, y presentó una iniciativa de ley que contemplaba las reformas consensuadas a la Ley electoral y de partidos políticos, en 1998. Sin embargo, la Comisión de asuntos electorales del congreso de la república, emitió un dictamen, que contenía cambios a la iniciativa, que por la naturaleza y el rango constitucional de la ley suponían implicaciones importantes.

En 2002 las reformas fueron evaluadas por la Corte de Constitucionalidad, que dictaminó favorablemente sobre casi la totalidad del proyecto. Sin embargo, no fue

posible darle seguimiento ni aprobarla pues no se logró llegar a la cantidad de votos requerida (dos terceras partes del número de diputados del Congreso de la República), por lo que la iniciativa de reforma quedó olvidada.

En el 2002 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo promovió la constitución del Diálogo Multipartidario, como proyecto de encuentro y acuerdo entre políticos, que en 2003 apuntaló la construcción de una agenda nacional compartida que contenía, entre otros aspectos, el compromiso de modernizar el sistema político mediante la reforma a la ley en cuestión.

Este compromiso fue retomado por el Foro Permanente de Partidos Políticos, el cual reimpulsó las postergadas reformas a la Ley, iniciativa que coincidió con la renovación de las fuerzas políticas en el congreso y la decisión de la nueva legislatura de avanzar dicha iniciativa. Finalmente, se aprobó el Decreto 10-04, que contiene 152 reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (una versión bastante modificada de la propuesta original de la CRE), vigente a partir del 26 de mayo de 2004.

Sin embargo el proceso de reforma aún no concluye. Las incongruencias, errores, vacíos y temas postergados de la última reforma aprobada, obligan a los legisladores a aprobar de urgencia nacional, en un futuro muy cercano, una serie de cambios de armonización y de continuar en la discusión de otros temas que se detallarán más adelante.

Es importante hacer notar que a partir de la vigencia de la actual Ley Electoral y de Partidos Políticos es el Congreso de la República y los diputados representantes de los partidos políticos, quienes tienen a su cargo las reformas a la ley, por lo tanto, son juez y parte en el proceso”.²¹

²¹ Informe de la Comisión de Reforma Electoral, **Guatemala paz y democracia**, pág. 3.

4.2. Del momento fundacional del sistema electoral y de partidos políticos actual

Referente al momento funcional del sistema electoral y de partidos políticos en la actualidad guatemalteca, Fernando Mack y María Erazo lo explican así: “Como la teoría institucional señala acertadamente, el momento de la fundación institucional es uno de los más importantes, precisamente porque éste establece inercias institucionales que difícilmente cambian, ya que estabilizan ciertos comportamientos y generan rutinas que favorecen la participación o la limitan, ya sea en un partido político, una institución estatal o en cualquier tipo de institución.

Las leyes arriba mencionadas, que dieron marco a la creación del TSE, la conformación de la Asamblea nacional constituyente y finalmente fueron el sustento de un nuevo marco constitucional, tienen su fundamento legal en el estatuto fundamental de gobierno decretado durante un Estado de suspensión de las garantías constitucionales. Como apuntan los considerandos de dichas leyes:

...el 23 de marzo de 1982 el Ejército de Guatemala, en cumplimiento de sus altas obligaciones para con el pueblo de Guatemala instauró un régimen provisorio cuyo objetivo primordial, tal como aparece plasmado en el Estatuto Fundamental de Gobierno, es la implementación de una estructura jurídico política que garantice el encauzamiento del país hacia un régimen de legalidad constitucional y que desemboque en un esquema político y de gobierno democrático, proveniente de elecciones populares, libres y puras; que, asimismo, dentro de las normas contenidas en el mencionado Estatuto, se establece en forma clara y categórica que el Gobierno debe, en ejercicio de la potestad legislativa que le corresponde, emitir las normas legales para lograr el fortalecimiento de la paz y el establecimiento de una auténtica democracia pluralista, perdurable y orientada hacia la obtención del bien común de los habitantes del país...

Que para garantizar que las futuras elecciones sean celebradas en forma tal que los ciudadanos puedan ejercer el sufragio en forma absolutamente libre, sin coacciones y presiones de ninguna especie, y que sus resultados sean fiel trasunto de la voluntad

popular, el Tribunal Supremo Electoral debe tener jurisdicción en toda la República y no estar supeditado a ninguna otra autoridad y organismo del Estado.

Llama la atención que en estas líneas se manifiesta claramente la necesidad de construir un régimen democrático que se apoye en un instrumento legal-constitucional. Sin embargo, la reflexión que surge es que, una vez más se utilizan las leyes para gobernar, como tradicionalmente ocurrió durante los gobiernos militares, donde el derecho se utilizó para legalizar e intentar “legitimar” a los gobiernos de turno.

Es decir, en el fondo subyace la idea de gobernar por medio de la ley y no bajo la ley, lo cual parecería lógico dado el cambio de un régimen a otro. Lo importante, sin embargo, es que estas prácticas tienen una implicación para el funcionamiento del sistema político actual, generalizando la idea (y la práctica) de que las leyes son un requisito necesario, más no indispensable para ejercer el poder real. Esto hace posible decretar, modificar o improvisar leyes de acuerdo a las necesidades de los gobernantes, sin importar los intereses, inercias o prácticas institucionales o sociales.

Es así que para poner en marcha “un proceso democrático” irónicamente se logra mediante un decreto presidencial pues “conforme al Estatuto Fundamental de Gobierno, la función legislativa le corresponde con exclusividad al jefe de Estado”, con un mandato obligatorio para los ciudadanos alfabetos, de emitir su voto.

Por lo que las elecciones para presidente, vicepresidente, diputados y corporaciones municipales de 1985 fueron reguladas por una ley específica (Ley específica para las elecciones generales de 1985), anterior a las leyes actuales que entraron en vigencia hasta el 14 de enero de 1986 (al asumir el cargo el nuevo mandatario).

Por lo tanto, las primeras elecciones de la “transición democrática” se efectuaron bajo un estado de excepción, reguladas por una ley específica, sin la vigencia de un marco constitucional. No es de extrañar, entonces, que el sistema político guarde ciertas

inercias y vicios que se reflejan a lo largo de este documento, en donde la ley, al final, no es tan importante como los “acuerdos políticos”.

Por otra parte, el Artículo 69 de este mismo Decreto (47-85), da origen al sistema de partidos políticos existente al declarar:

Inscripción especial de partidos políticos: Los comités organizadores de partidos políticos quedarán constituidos como partidos para participar en esta elección, si solicitan su inscripción antes del 31 de julio del año en curso (1985), habiendo cumplido con los siguientes requisitos:

- a) Comprobar mediante la debida depuración de sus hojas de adhesión que cuentan con el mínimo de cuatro mil ciudadanos alfabetos debidamente inscritos que requiere la ley.
- b) Demostrar organización partidaria en por lo menos cincuenta municipios y en cualesquiera departamentos. Y,
- c) Otorgar la escritura constitutiva del partido por medio de su personero legal, requisito que también deberán cumplir los partidos inscritos provisionalmente con ocasión de las anteriores elecciones, los cuales retornaron a su calidad de comités.

Estos datos desencadenan varias reflexiones importantes. En primer lugar, queda claro que para entonces, prácticamente no existían partidos políticos (por lo menos desde el punto de vista legal), en ese momento clave y preciso; huelga decir entonces que mucho menos existía un sistema de partidos estructurado. Paradójico: se iniciaba una transición sin partidos políticos reales, y con un sistema de partidos prácticamente inexistente.

En segundo lugar, los partidos constituidos y llamados a participar en el primer proceso electoral de la transición, se conformaron con los requisitos mínimos posibles, lo cual implica una escasa organización, estructura y aún menos representación.

En tercer lugar, la reflexión más importante que se puede hacer en torno a este tema, es que estos datos ayudan a comprender que nuestro sistema viene arrastrando y reproduce vicios de origen: partidos que funcionan con los requisitos mínimos que exige la ley, sin ningún arraigo en la sociedad, partidos que no representan sino los intereses de grupos específicos y cuyo objetivo fundamental ha sido postular candidatos y llegar al poder. Es decir, que desde el inicio, como refleja este decreto, los partidos se constituyeron, esencialmente, como la única vía para llegar al poder, sin darle peso a otros elementos que tradicionalmente han sido fundamentales en otras sociedades para la existencia de partidos sólidos y estructurados, que desempeñan un papel importante al moldear los sistemas políticos en que interaccionan; estos elementos fundamentales omitidos son, entre otros, la ideología, la identidad de partido, los grupos de base y su representatividad, los vínculos y la polarización dentro del sistema de partidos políticos y su diferenciación frente al resto de partidos.

Como se expresa en la ley en cuestión, ni siquiera existió la exigencia de contar con estatutos, principios o fundamentos ideológicos, en ese entonces, a lo cual se adiciona el agravante de que los requisitos mínimos solicitados para entonces no exigían ningún tipo de comprobación; bastaba con la declaración jurada de sus líderes para hacer constar el número de afiliados y la organización partidaria existente.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos vigente, todavía guarda un testimonio de ese momento: en el Artículo 263 se exoneraron formalmente a todas aquellas personas que, habiendo participado en los trámites de legalización de los partidos políticos, hubieran sido descubiertos en alguna falsedad material:

“Quedan exonerados de todo tipo de responsabilidad las personas que intervinieron en la tramitación y legalización notarial de documentos para la inscripción de los comités para la formación de partidos políticos y de los partidos políticos con anterioridad a las elecciones del tres de noviembre de 1985, con excepción del acto de celebración de las respectivas asambleas nacionales que llevaron a cabo cada uno de los partidos políticos que participaron en dichas

elecciones; por lo que los expedientes o procesos que hubieran sido instruidos al respecto, deberán archivarse o sobreseerse, según el caso.

Una reflexión de fondo al respecto de este Artículo hoy vigente es que, si la legislación se había flexibilizado al extremo, si se habían dado todas las facilidades para que los comités pro formación se convirtieran en partidos políticos y si, además, se permitió que a quienes se les descubriera en declaraciones falsas no fueran procesados, evidentemente existía un problema de fondo: la prácticamente inexistencia de organizaciones partidistas. Por lo que el sistema político cuidaba formalmente que no se filtrase tal información —el que algunos de los comités pro formación de partidos (ahora partidos) declararan tener organización o afiliación donde no existía— para que no se generalizara la idea de la fragilidad sobre la que se fundaban los comicios de 1985 y que se heredó al sistema electoral y de partidos políticos actual.

De hecho, los Comités Cívicos Electorales, constituidos a partir del mismo decreto, al igual que a los partidos políticos, se les impuso el cumplimiento de requisitos mínimos para su inscripción. Esto llama la atención dada la realidad de esos años, en pleno conflicto armado, pues debido a la naturaleza de estos comités que se crean sólo para “el propósito de postular candidatos para integrar municipalidades”, éstos brindan la opción a las comunidades de postular sus propios candidatos, pero dada la coyuntura y la historia de nuestro país, lo razonable es pensar que refuerzan el fenómeno que permite a las comunidades aglutinarse alrededor de un líder, lo que potencialmente fortalece los caudillismos y deja de lado cualquier intento de construir partidos a largo plazo.

De hecho, la formación de comités cívicos en torno a una persona minimiza la importancia de postulados, principios ideológicos o identidad de grupos políticos —más allá de cualquier identidad local, comunitaria o caudillista. De este modo, a partir del marco legal de entonces y hasta ahora, se fomenta y retroalimenta la existencia de caciquismos locales, como se demuestra en el documento sobre el análisis municipal de esta misma colección.

Finalmente, sobre el Decreto-Ley 138-83 (Ley de Empadronamiento), se heredan otros vicios e inercias, relativos a los padrones electorales, contruidos a partir de los registros de la cédula de vecindad, que no cuentan con ningún control centralizado y su grado de confiabilidad es muy bajo. Así también, el uso de la cédula misma, para el ejercicio del voto, se ha discutido ampliamente por su escasa seguridad y confiabilidad, y su influencia negativa en la certeza electoral. Este documento ha generado, hasta la fecha, incontables conflictos y denuncias sobre muertos y extranjeros que votan. Conde Rada lo expone indicando que la principal flaqueza del padrón reside en la fuente de sus datos que, como se dijo, es la cédula de vecindad, la que también tiene esa misma debilidad, porque está basada en una certificación de nacimiento que se expide sin mayores formalismos, que a la vez tiene su origen en un asiento del que no se puede garantizar plenamente que exista sólo uno por cada guatemalteco.

El tema central aquí, es que el Tribunal Supremo Electoral inició su funcionamiento con componentes clave del proceso electoral que no eran los más idóneos y, aunque en general, se habla de procesos creíbles y confiables, aún no puede decirse que pueda garantizarse su transparencia completa, debido a elementos tan importantes como los padrones y el documento de identidad.

Lo que se quiere resaltar en esta breve reseña histórica son las inercias institucionales que se instalaron como producto de la urgencia del Alto Mando del Ejército de bajar su perfil político institucional para favorecer el desarrollo de su estrategia política. De esa cuenta, la urgencia por normalizar las condiciones institucionales que permitieran la desaparición de la institución militar del primer plano, se estrellaba con un entorno institucional en el que tradicionalmente se habían aplicado filtros legales para la inscripción de partidos políticos. No existían las condiciones para el apareamiento de partidos que representaran posiciones de la izquierda guatemalteca, tal como se ha señalado sobre la Ley de Organizaciones Políticas (Decreto Ley 32-83), que flexibilizó las condiciones para el surgimiento de partidos políticos y que, aún hasta la fecha, permite que con un bajo despliegue territorial se tenga la potestad de postular candidatos a nivel nacional, inclusive, en los municipios

donde no se tiene presencia institucional. Por lo tanto, muchos de los problemas que actualmente se le achacan al sistema de partidos políticos, no son más que consecuencia directa de las situaciones que prevalecieron en el inicio de la transición política en Guatemala.

Pareciera, entonces, que en Guatemala la ley ha sido una suerte de varita mágica para crear instancias, órganos, sistemas políticos, democracia y todo aquello que, impuesto o por voluntad propia, se ha querido importar de las sociedades occidentales. Cabe aclarar que estas reflexiones se enfocan en el análisis exclusivo de lo legal, es decir, cómo se estructura y funciona la ley en el sistema político. Sin embargo, queda claro que lo que la ley dice no refleja, necesariamente, lo que ocurre en la práctica. Además, debe tomarse en consideración, que a los guatemaltecos, y en general a los latinoamericanos, se nos ha pedido que construyamos democracias en un par de décadas, cuando a las viejas democracias les ha tomado por lo menos un siglo consolidarse.”²²

4.3. Características principales de las reformas

Mack y Erazo manifiestan que: “Como se ha reconocido frecuentemente, uno de los principales problemas que padecen las democracias centroamericanas es el déficit de institucionalización del sistema político en general, y en particular, del sistema de partidos políticos y del sistema electoral. En ese sentido, la democracia en Guatemala se enfrenta a graves problemas, dada la importancia de los partidos políticos que acertadamente señala Sartori: “los partidos son conductos de expresión (...) Son un instrumento o una agencia, para representar al pueblo al expresar sus exigencias”.

De esa cuenta, al estar éstos cerrados en cúpulas elitistas y al dejar de desempeñar el papel de intermediación que deberían desarrollar, impiden la canalización adecuada de las demandas de la sociedad y por lo tanto, se convierten en la principal piedra de tropiezo del régimen democrático. Sin embargo, aunque el primer

²² Mack, Fernando y Erazo, María. **El desempeño institucional de los partidos políticos en Guatemala**, pág. 12.

paso podría ser aprobar leyes específicas que promuevan la democratización interna de los partidos, promoviera correctivos a la tendencia hacia la desproporcionalidad del sistema electoral y mejorara el acceso de la población al padrón electoral, el funcionamiento del sistema democrático no depende exclusivamente de leyes formales sino de prácticas sociales, lo que en último término remite al tema de la cultura política que prevalece después de décadas de guerra civil y gobiernos autoritarios.

Como puntualiza un informe reciente: Sólo cuando los ciudadanos de una nación adoptan valores democráticos puede la democracia sobrevivir y prosperar. En vista de la evidencia para Guatemala, esta es una razón para estar preocupados. El hecho de que una parte de la población esté excluida formalmente de la participación es una grave deficiencia que refuerza la poca legitimidad de la democracia como sistema de gobierno. Lo grave es que en la medida en que los ciudadanos no se sienten incluidos ni representados, dejan de creer en las reglas institucionales y apuestan cada vez más por soluciones extralegales, en ocasiones de tipo violento. Esto favorece aún más la desinstitucionalización, reforzada por un sistema legal excluyente. Por eso no es de extrañar que la apuesta de todos los sectores por modificar la Ley Electoral y de Partidos Políticos sea modificar las situaciones sociales (ingeniería social-electoral), por lo que se sugieren una serie de normas que pretenden en lo inmediato, servir como mecanismos para fortalecer la democracia y consolidar los procesos nacidos de la transición democrática.

4.4. La importancia de las reglas electorales y del diseño institucional del Estado

La importancia del diseño institucional para la regulación de la actividad política es un elemento fundamental que no se comprende a cabalidad en una sociedad como la guatemalteca, en la que lo formal ha tenido la incapacidad sistemática de regular efectivamente las conductas y de establecer lo que los institucionalistas llaman el horizonte de lo previsible. El análisis que desarrolla en el resto de cuadernos de esta serie, apunta a demostrar que Guatemala es uno de los países con mayor fragmentación partidaria, con índices de volatilidad muy grandes y en los que las dinámicas territoriales del voto son sumamente complejas, especialmente si se

comparan las tendencias nacionales con las locales. La falta de una evaluación sistemática y detallada de la transición en Guatemala es fundamental para entender dónde estamos y hacia dónde vamos. El síndrome de la fracasomanía que favorece el borrón y cuenta nueva con cada gobierno es clave para entender el funcionamiento del sistema político:

Es un verdadero síndrome comportamental impregnando de tal manera las instituciones oficiales como para enquistarse y conducir a que cada nueva administración introduzca su propio conjunto de soluciones preconcebidas, las cuales incluyen la consideración de la inutilidad de las experiencias de aprendizaje previas sobre desarrollo organizacional y social.

En ese contexto la sociedad avanza y retrocede intermitentemente, dependiendo del criterio personal e individualista de quien llegue al poder, impidiendo la estabilidad ligada a la institucionalización política. Esta última no sería más que la capacidad real del ordenamiento legal y formal de moldear efectivamente las conductas, generar sus propios senderos institucionales y favorecer escenarios de largo plazo en donde los actores sociales tienen la confianza suficiente para construir los espacios públicos donde verdaderamente se construye la democracia y los proyectos incluyentes de nación. Es en ese sentido, entonces, que existe consenso académico en torno a la importancia de construir instituciones, precisamente porque son la única garantía de que los logros alcanzados hoy, permanecerán con alguna certeza a lo largo del tiempo.

Sin embargo, los actores políticos y sociales en Guatemala siguen atados más a lealtades personales y patrimonialistas que a ordenamientos y principios legales, de tal manera que se construyen procesos participativos y proyectos incluyentes si y sólo si, existe un líder que lo canaliza, de lo contrario, prevalece el “síndrome de la fracasomanía”, y la sociedad vuelve a empezar desde cero, sin la adecuada capacidad de aprender de sus propios errores.

Por ello, llamó la atención al equipo de investigación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), cómo en los diversos encuentros y

entrevistas con académicos y líderes políticos, existía una suerte de pasividad en torno a los problemas de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, evidenciados por el diálogo extraordinario de noviembre de 2004. Algunos actores expresaban en privado la convicción de que, aunque lo que el estudio de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales revelaba era cierto, se le estaba dando demasiada importancia pues los problemas tradicionalmente se arreglaban con acuerdos políticos.

Esta postura, muy difundida entre los actores políticos y sociales de Guatemala, es quizá el botón de muestra para entender la poca importancia que se le otorga al estudio del conjunto de leyes que determinan el diseño institucional del Estado y que en última instancia, favorece sistemáticamente la aplicación amañada y casuística de la ley, la cual sólo sirve para esconder los acuerdos políticos, que son los que realmente operan en paralelo con el ordenamiento legal.

En la práctica, entonces, los intentos de reforma política estarían supeditados a proyectos particulares, factores coyunturales y lealtades personales que indudablemente, impiden la construcción democrática que todos esperan, al menos, en los discursos y declaraciones públicas.

Para el caso de Guatemala, las anteriores reflexiones mínimas cobran mayor sentido, ya que el contexto en el que se producen los intentos de la reforma del sistema político se caracterizan por un Estado con una muy baja legitimidad, debido a que originalmente se conformó sobre bases de exclusión sistemática que aún perduran. Un sistema político, en general, con muy baja credibilidad, producto de la desestructuración que la guerra interna causó al tejido social y a las instituciones políticas; partidos políticos que, fiel reflejo del Estado y la sociedad en la que se insertan, reproducen la exclusión y la baja institucionalización. Esto genera una permanente desconfianza ciudadana hacia la clase política, el Estado, y el sistema político en general.

4.5. El proceso de reforma de la ley

Todas las propuestas de reforma adolecen de un claro planteamiento en torno a qué resultados sociales y políticos pretenden impulsar en su conjunto (por ejemplo: qué tipo de sistema de partidos se busca privilegiar), por lo que muchas de las propuestas carecen del alcance que pretenden imprimirle sus impulsores. Además, muchas de las mismas responden a unas ciertas aspiraciones que en su conjunto, plantean un panorama contradictorio, limitado o superficial; todo, a falta de una claridad conceptual del tipo de sociedad y de Estado que se quiere impulsar. Es decir, las propuestas parten más de un carácter de urgencia, que de una visión coherente sobre lo que se quiere a mediano y largo plazo. Sin embargo, hay que tener claro que existen dificultades inherentes a cambiar un sistema político vigente, ya que el cambio no se realiza en el vacío, sino en el contexto de correlaciones de fuerzas políticas e intereses.

Esto significa que dado que los sistemas electorales influyen sobre la distribución del poder político en un país, las cuestiones de los sistemas electorales siempre son cuestiones de poder político. La introducción o la reforma de los sistemas electorales reflejan por lo general las relaciones de poder político en el momento de la reforma del sistema electoral”.²³

4.6. La Ley Electoral y de Partidos Políticos

4.6.1. El marco legal actual

Respecto al marco legal actual Mack y Erazo explican que: “Para efectos de este estudio y dada la coyuntura política a la fecha de redacción de este documento, se evalúa la Ley Electoral y de Partidos Políticos vigente, haciendo énfasis en los cambios suscitados por el Decreto 10-04. Sin embargo, se visualizan los posibles efectos, vacíos y contribuciones de las reformas, aún pendientes y algunas muy cerca de ser aprobadas.

²³ **Ibíd**, pág. 16.

4.6.2. Las reformas a la ley desde la perspectiva política

El Decreto 10-04, aprobado en mayo de 2004, contiene 152 reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, algunas de ellas son de carácter técnico-legal, algunas otras son sólo de forma y escasamente se presentan cambios de fondo, es decir, que promuevan cambios reales en el funcionamiento del sistema electoral y de partidos políticos.

Dada la naturaleza del análisis que aquí se hace, de cómo los marcos legales dan forma al sistema político, llama la atención, como ya indicamos, la cantidad de errores e incongruencias que presenta dicho documento, lo cual dio origen a un nuevo proceso denominado de reformas de armonización, aún en marcha. Este proceso tiene el objetivo de corregir el decreto vigente. Aunque se señaló a su tiempo y se conocían las graves deficiencias conceptuales, técnicas y legales que arrastraba el documento, los diputados acordaron aprobarlo tal y como estaba, y retomarlo después de haber sido aprobado, pues era una salida más rápida que iniciar un nuevo proceso que habría retrasado la aprobación de las reformas, posiblemente, por varios años más. Lo que aquí interesa es que paralelamente a estos hechos, subyace la idea planteada en el marco teórico, que señala que en Guatemala pareciera que la ley tiene muy poca importancia, y cualquier urgencia se soluciona fácilmente con arreglos políticos.

La preocupación central debería ser la de dilucidar los grandes temas que deberían incluir las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, de manera que se tenga claro que la lógica se invierte: se parte de una visión de conjunto, para que las propuestas puntuales respondan a los grandes temas de la reforma política. A continuación se señalan los temas que como mínimo deberían considerarse en una reforma política.

Debería ser congruente con una visión global, analizada y consensuada sobre el tipo de sistema político que se busca. En el caso de partidos políticos se debería tener claro qué sistema se quiere privilegiar, si un partidismo limitado o un multipartidismo amplio, siempre y cuando se favorezca un equilibrio entre la gobernabilidad y la representatividad.

El tener una visión de hacia dónde se quiere llegar, permitirá eliminar muchas de las incongruencias actuales de la ley, que por un lado favorecen la supervivencia de los partidos grandes (con mayor número de afiliados y mayor número de votos), pero por otro favorecen la supervivencia de aquellos que logran la elección de un representante al congreso o incluso aquellos que no postulan ningún candidato. Este será un primer paso para lograr reglas claras y congruentes, en contraposición con reglas enredadas, que favorecen mecanismos para lograr excepciones a la norma. Una apuesta por la democratización de la sociedad que elimine la sistemática exclusión política y disminuya la insatisfacción ciudadana en torno a la democracia.

- Inclusión

Mecanismos institucionales de inclusión social que contemplen la mayor diversidad socioeconómica, sociocultural, étnica, de género, de edad, y cualquier otro criterio de inclusión de grupos vulnerables y grupos vulnerados.

- Legitimidad

El proyecto en su componente principal contempla el tema de los imaginarios colectivos, de forma que lo que los ciudadanos perciben del sistema político es relevante para consolidar la democracia. Es decir, introducirse en el tema de la legitimidad política del sistema como tal.

Una apuesta por el fortalecimiento institucional del sistema político, de manera que se avance en la estabilidad político partidista mediante el establecimiento real del Estado de Derecho.

- Transparencia

Que contempla el tema de la existencia de reglas claras y estables que eliminen en la medida de lo posible, la ambigüedad y los vacíos legales que son los que realmente impiden el fortalecimiento institucional.

- Buen gobierno

Entendido como la capacidad institucional del sistema político en general, y de las instituciones estatales en particular, de generar procesos sociales y mejorar la

eficiencia institucional que mejore la capacidad institucional de responder a las demandas y exigencias de la población.

- Concordancia entre lo formal e informal

Un elemento fundamental del fortalecimiento institucional, es la capacidad del sistema de castigar los comportamientos oportunistas y de garantizar que la regla se cumple efectivamente.

Esto implica, por supuesto, el reconocimiento que lo formal debe hacer para reconocer la diversidad social, los valores y las expectativas que la población requiere”.²⁴

4.7. Áreas sustantivas de reformas del sistema político electoral

En este apartado los referidos autores intentan “evaluar el panorama general de la Ley Electoral y de Partidos Políticos y sus implicaciones con respecto al sistema político que contribuye a crear. Llamamos la atención sobre los aspectos que se consideran como constructores de un modelo democrático o aquellos que privilegian el fortalecimiento institucional. Para el análisis se toma como punto de partida los temas consensuados en la agenda de los Acuerdos de Paz, que se constituyeron en la agenda mínima de la Comisión de Reforma Electoral (CRE):

4.7.1. Documentación confiable y empadronamiento

Con respecto al tema de la Documentación confiable y del empadronamiento existe consenso en cuanto a la necesidad de sustituir la actual cédula de vecindad ya que, más allá de su formato anacrónico, lleva tras de sí serias limitaciones para garantizar un mínimo de condiciones de seguridad que favorezcan la certeza jurídica en la identificación segura del ciudadano. Aunque su importancia fue plasmada en las reformas y en la iniciativa de ley propuestas por la Comisión de Reforma Electoral, el tema sólo quedó mencionado en los artículos transitorios de la ley actual reformada por el Decreto 10-04.

²⁴ **Ibíd**, pág. 17.

Por otro lado, la nueva ley del Registro Nacional de Personas, suspendida por la Corte de Constitucionalidad, rebasa los aspectos técnicos, dirigidos a modernizar el formato y estructura del documento. Implica la posibilidad de generar todo un proceso de empadronamiento ciudadano, y su consecuente efecto en la formalización de dicha relación entre la persona y el Estado. Se fortalece, además, la capacidad del Tribunal Supremo Electoral de garantizar procesos democráticos más transparentes y participativos, con padrones revisados y ampliados. Sin embargo, es una ley, que difícilmente podrá ponerse en marcha en el corto plazo, sobre todo dados los costos elevados que representa y la enorme movilidad y logística que implica, pues supondría centralizar los registros que actualmente operan en 332 municipalidades.

La preocupación central de la Ley de Registro Nacional de Personas, en torno al tema del sistema político, debería ser la de mantener la confiabilidad tanto de los padrones como del documento de identificación. Que la creación de una entidad que los administre sirva para crear procesos más transparentes, que no se empañen por temas como el del control poblacional o la seguridad nacional. Dada la experiencia e historia reciente de Guatemala, resulta peligroso para el ejercicio democrático volver a controles centralizados por los organismos del Estado de estos documentos que son clave para el desarrollo del proceso electoral.

4.7.2. Votación

Sobre este tema puede decirse que ha habido un avance en cuanto al acercamiento de la ciudadanía a las urnas electorales. Todo ello relativo al tema de la ampliación del número de juntas receptoras de votos de acuerdo a la última reforma (Decreto 10-04). El Estado tiene la responsabilidad constitucional de facilitar, administrativa y logísticamente, el ejercicio del derecho al voto y no hacerlo, supone una violación por omisión de funciones.

Aparentemente, de acuerdo a las reformas de armonización, aún no aprobadas, se han privilegiado los criterios técnicos y operativos, especialmente bajo la consideración del órgano electoral. Por lo tanto se esperaría que esta reforma sirva para

fortalecer al Tribunal Supremo Electoral, al ampliar su capacidad de despliegue y fomentar el crecimiento y fortalecimiento de los partidos políticos al incentivarlos a acrecentar el despliegue territorial de su organización para llegar a más comunidades. Todo ello redundaría en una mayor participación ciudadana, tanto en los procesos electorales, como en la vida política, al tener organizaciones partidarias vigentes y más cercanas a su comunidad.

Tanto el crecimiento del padrón electoral, como el incremento en el despliegue de mesas para la captación de votos, parecen constituirse en incentivos para que los partidos políticos incrementen su despliegue territorial, multipliquen sus organizaciones vigentes, y se preocupen por mantener campañas de afiliación y electorales más amplias, lo cual incidiría en el fortalecimiento de cada uno de los partidos y por ende, del sistema de partidos y del sistema electoral.

4.8. Transparencia y publicidad

Sobre la transparencia y publicidad puede citarse un primer avance, que aún se queda corto: la regulación de la propaganda y medios de comunicación. Este aspecto es importante en tanto constituye una de las formas de comunicación entre la organización política y la ciudadanía. Sin menoscabo o tergiversación de derechos consagrados en la Constitución Política, se considera importante reglamentar la relación entre la actividad electoral y los medios de comunicación social; todo en función de lograr certezas legales y claridad en los procesos.

4.9. Fortalecimiento institucional

Sobre el fortalecimiento institucional podría decirse que va ligado transversalmente a todos los temas anteriores, sin embargo las reformas a la ley incluyen, entre otros: el incremento del monto de la deuda política que favorece el financiamiento público de tales partidos (El Estado contribuirá al financiamiento de los partidos políticos a razón de dos pesos centroamericanos equivalente a dos dólares, por voto legalmente emitido a su favor, siempre que haya obtenido no menos del cinco por ciento (5%) del total de sufragios válidos depositados en las elecciones generales.

Se exceptúa del requisito del cinco por ciento (5%) a los partidos que obtengan por lo menos una diputación al Congreso de la República, quienes recibirán igualmente el financiamiento... Artículo 21. Reformado por el Artículo 10 del Decreto 10-04). Además, se incluyen normas más estrictas para el funcionamiento de los mismos, al aumentar el número mínimo de afiliados de cerca de 5,000 a 15,220 (“Para que un partido político pueda existir y funcionar legalmente se requiere: a) que cuente como mínimo con un número de afiliados equivalente al cero punto treinta por ciento (0.30%) del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos. Por lo menos la mitad deben saber leer y escribir”. Artículo 19. Reformado por el Artículo 8 del Decreto 10-04), e incrementan el umbral electoral del 3% al 5% (Procede la cancelación de un partido político: b) Si en las elecciones generales no hubiese obtenido, por lo menos, un cinco por ciento (5%) de los votos válidos emitidos en las mismas, salvo cuando haya alcanzado representación ante el Congreso de la República...” Artículo 93. Reformado por el Artículo 54 del Decreto 10-04), Las Juntas Receptoras de Votos son órganos de carácter temporal. Tendrán a su cargo y serán responsables de la recepción, escrutinio y cómputo de los votos que les corresponda recibir en el proceso electoral y modifican los requisitos para la organización de filiales nacionales, departamentales y municipales (Entre otras cosas, se exige la conformación de un órgano colegiado de fiscalización financiera y un tribunal de honor; ver inciso c del Artículo 65, reformado por el Artículo 44 del Decreto 10-04). Establecen, asimismo, nuevos requisitos para la celebración de asambleas.

En lo inmediato, algunos partidos ya han percibido su posible desaparición, debido a la dificultad de cumplir con estos requisitos. Desde 1985 la Ley Electoral y de Partidos Políticos ha favorecido la supervivencia de los partidos grandes, creando el fenómeno de los partidos que sólo participan en un proceso electoral y desaparecen. Sin embargo, con la ley actual esta tendencia se refuerza al colocar umbrales más altos para la permanencia de los partidos, sin embargo siguen habiendo excepciones a la regla, como el caso de los partidos que no postulan candidatos, o aquellos que sobreviven al lograr la elección de un diputado.

Un análisis más profundo señala elementos a favor y en contra sobre este tema: resulta positivo que las reformas en su conjunto, favorezcan la institucionalización y el fortalecimiento de los partidos políticos como organizaciones; sin embargo, si esto no va unido a reformas internas para promover la democratización de tales agrupaciones, se corre el riesgo de cerrar posibilidades reales de acceso al poder de los grupos mayoritarios de la sociedad guatemalteca. Además, si se empiezan a cumplir todos los requisitos, tal y como aparecen en la ley, quedarían muy pocos partidos políticos, sin dar tiempo, incluso, a que la existencia de algún partido pequeño sea ratificada por el electorado en el próximo proceso electoral.

Además está el tema del financiamiento a los partidos políticos, la teoría y la práctica demuestran que la autonomía e independencia de las organizaciones políticas es un supuesto fundamental de cara a sus procesos de institucionalización y una exigencia para la construcción de la democracia. En este contexto, el Estado debe garantizar y facilitar dichos procesos, lo que implica que aceptar la necesidad de un financiamiento público y crear mecanismos para su control y transparencia, es un importante avance (cuando no el más importante) para el fortalecimiento de los partidos políticos y por ende, del sistema político y electoral democrático. Sin embargo, los controles aún escuetos, y los vacíos legales (como la falta de tipificación de delitos), favorecen cortinas de humo y prácticas, incluso ilícitas, en detrimento de organizaciones independientes, fuertes y transparentes.

Por otro lado, con las nuevas reformas el tema de la institucionalización de los partidos políticos parece ser el más relevante y discutible. Tal institucionalización se favorece al elevar los requisitos mínimos para el funcionamiento de las agrupaciones políticas. Sin embargo, en el caso de los partidos no interesa la institución como un cascarón muy fuerte si éste no cumple con su papel de articulador de las demandas sociales, por lo que la premisa debería ser la de endurecer la vigilancia de tales partidos y promover la democratización interna, facilitando las condiciones para la creación de estas agrupaciones.

En este sentido el análisis apunta a la pregunta de qué tipo de sistema partidario se busca favorecer. La tendencia parece clara, la ley ha funcionado desde 1986 como un reductor del número de partidos, como lo demuestra el número de partidos desaparecidos después de cada proceso electoral (la mayoría de partidos sobreviven, uno o máximo dos procesos electorales); sin embargo, con las nuevas disposiciones se está caminando en esa dirección de manera más acelerada, sin que se espere un nuevo proceso electoral. Es decir, la desaparición de varios partidos no tendrá ninguna vinculación con las preferencias del electorado sino con la aplicación de una norma. Y, aunque la tendencia parece clara, al evaluar las excepciones a la norma, vemos que no es tan cierto que se busque favorecer la existencia de los partidos grandes. Aún sigue habiendo mecanismos para salvaguardar la existencia de algunos partidos pequeños, tal es el caso de la supervivencia cuando el partido logra la elección de un parlamentario. Sin embargo la pregunta de qué sistema partidario se busca, cobra más importancia ante estos datos.

¿Se privilegia la representatividad o la gobernabilidad? Esta discusión planteada, de por sí compleja, se complica aún más al introducir una de las hipótesis generadas en el seno del Programa de Investigación Sociopolítica: el sistema guatemalteco es un sistema caudillista, representado en las estructuras partidarias y de gobierno desde el nivel local, hasta el nacional. De acuerdo al documento sobre tendencias en el funcionamiento real de los partidos políticos, producido por este mismo equipo de investigación, esta hipótesis apunta a ser cierta. Por lo tanto, la discusión sobre la representatividad vs. gobernabilidad adquiriría otra tónica: es necesario fortalecer instituciones y eliminar los canales que favorecen el fácil acceso a la participación sin ningún tipo de regulación, en donde al desaparecer el líder, desaparece la organización (en Guatemala existen muchos de estos ejemplos). Es aquí donde entra el tema de las excepciones a la regla: por un lado los partidos que sobreviven al alcanzar un escaño en el congreso y por otro el caso de los comités cívicos electorales.

El caso de los comités cívicos electorales se convierte en una excepción a la tendencia de reducir el número de partidos políticos y dejar únicamente a los más

fuerteres, pues son un canal para postular candidatos para las corporaciones municipales sin ninguna fortaleza institucional, puesto que se crean para ese fin específico y mueren al terminar el proceso electoral. Si se quiere beneficiar la representación de minorías, ¿hasta qué grado estos comités lo permiten, o son un canal que apunta a la proliferación de caudillismos? En ese sentido, ¿no sería mejor apostarle a un sistema multipartidario más amplio, pero eliminar las excepciones a la regla (diputados electos, comités cívicos electorales o partidos regionales —como se ha sugerido en algunos casos)? O tal vez ¿sería más sensato continuar en la tendencia reductora del número de partidos, eliminar las excepciones a la regla y fortalecer la democratización interna de los mismos favoreciendo la inclusión de minorías y grupos vulnerables? No se intenta responder aquí a estas interrogantes, sin embargo las preguntas están planteadas para que cada grupo político lo analice y defienda su opinión desde una postura informada y congruente.

Además, la Ley señala la estructura organizativa mínima con que debe contar el partido, del nivel nacional al municipal (Artículo 24: Estructura Organizativa. Todo el Capítulo Tres del Libro Dos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece cómo estarán conformados dichos órganos y cuáles serán sus funciones; Artículos del 24 al 50). Esta disposición legal provoca que todos los partidos, sin excepción, declaren en sus estatutos esta misma estructura —en algunos casos agregando unos cuantos órganos más a los que dice la ley— y en la mayoría de los casos no señalan la existencia de otros órganos o estructuras (como el órgano de campaña electoral, por ejemplo), que existen en la práctica y que son igualmente importantes pero que no existen “oficialmente”. Esto nos lleva, nuevamente, al fenómeno señalado arriba, sobre el cumplimiento de requisitos mínimos, que no necesariamente reflejan la realidad que opera en el partido político. Es decir, la ley pierde su carácter regulador, para ser un requisito con el que hay que cumplir, pero que no llega a reflejar ni fiscalizar las prácticas institucionales.

Para sintetizar sobre los vacíos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, habría que decir que la misma establece una reglamentación demasiado flexible para la

organización y el desempeño de los partidos políticos, permitiendo que en la práctica éstos organicen la estructura y la estrategia partidaria completamente alejados del ordenamiento legal, precisamente porque la ley es minimalista, es decir, establece únicamente criterios mínimos que favorecen que estructuras con baja representatividad y un despliegue territorial limitado, se comporten en la práctica como partidos fuertes, representativos y dinámicos. Por ejemplo, con registrar organización vigente en 50 municipios los partidos políticos pueden postular candidatos municipales en los 332 municipios existentes. Igualmente para el caso de los 22 departamentos, para los que pueden postular con sólo tener 12 organizaciones departamentales vigentes. Todo ello en detrimento de prácticas democráticas y representativas de las comunidades para las cuales se designan los candidatos.

Continuando con el tema de la organización partidaria, como una de las reformas más recientes en la búsqueda de la transparencia y fortaleza partidaria, la ley señala que deben incluirse el órgano de fiscalización financiera y el Tribunal de Honor. Aunque algunos partidos establecen mecanismos para la ejecución de sus funciones, e incluso algunas sanciones mínimas para que estos órganos tengan un sentido real, la ley se queda corta pues no establece funciones ni sanciones contundentes para cada uno de estos órganos, con lo que se pierde su poder coercitivo y su carácter de obligatoriedad.

Sumado a ello, existen otros temas que podrían considerarse para fortalecer a los partidos, por ejemplo, la facilidad con que un funcionario electo renuncia al partido, pues esto debilita la estructura organizacional, como los ingresos financieros de los partidos. Hace falta que la ley establezca regulaciones más claras y más amplias y que posea los medios para sancionar y obligar a su cumplimiento, para que éstas se reflejen en los estatutos partidarios y se cumplan. Es aquí donde se hace necesario incorporar los aspectos postergados para las reformas de segunda generación (Las reformas de segunda generación se refieren a los temas que no se tocaron en las reformas de mayo 2004, pero que por su importancia deberían incluirse en la Ley Electoral y de Partidos Políticos en el futuro: democratización interna de partidos, fiscalización, financiamiento, etc.). Sin embargo, aún no existe consenso sobre las mismas por lo que difícilmente se

pondrán sobre la mesa de negociación en un futuro cercano para regular temas como inclusión de minorías, fiscalización financiera, fiscalización de procesos, transparencia, democratización de partidos, entre otros.

Finalmente, las inercias institucionales que prevalecen en los partidos políticos y que permitieron que desde el inicio de la transición, se contara con partidos políticos con un bajo nivel de institucionalización formal es un tema central, sobre todo al tener en cuenta que son precisamente los partidos políticos los que, en estos momentos, tienen en sus manos la potestad de cambiar o dejar como está el orden formal de la democracia guatemalteca”.²⁵

²⁵ **Ibíd**, pág. 212.

CONCLUSIONES

1. Los partidos políticos permiten que se expresen tanto intereses nacionales como particulares pero, al existir en pluralidad, impiden que los intereses particulares dominen por entero a los nacionales. Su función es por tanto ambigua, pero indispensable en una sociedad plural en la que los distintos grupos e intereses requieren de participación y representación.
2. Los partidos desempeñan funciones específicas de las que carecen en los regímenes no democráticos, estas han sido clasificadas atendiendo a dos vertientes: la social y la institucional.
3. El sistema electoral guatemalteco es mixto porque adopta el mayoritario para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, el de mayoría relativa para la elección de alcaldes y síndicos y el de representación proporcional de minorías para la elección de diputados y concejales municipales.
4. El Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en materia electoral. Es independiente y de consiguiente, no supeditado a organismo alguno del Estado. Su organización, funcionamiento y atribuciones están determinados por la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Dentro de un proceso electoral el Tribunal Supremo Electoral tiene las obligaciones y atribuciones específicas de: convocar, organizar, ejecutar, coordinar y fiscalizar el proceso electoral; declara el resultado y la validez de las elecciones, o en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas y adjudica los cargos de elección popular.
5. Los partidos políticos en Guatemala son las instituciones que deben recoger el conflicto social surgido en el seno de la sociedad civil y transformar este conflicto en demanda y expresión política de determinados grupos, así como eventualmente en políticas públicas.

6. El sistema de partidos políticos en Guatemala se ha caracterizado, en las últimas décadas, por la fuerte proliferación de estas organizaciones, sin ninguna diferenciación ideológica en muchos casos; dicha proliferación de fuerzas políticas obedece en parte al actual sistema electoral, basado en la legislación correspondiente, el cual es demasiado abierto y disperso.

7. El hecho de que una parte de la población guatemalteca esté excluida formalmente de la participación política, es una grave deficiencia que refuerza la poca legitimidad de la democracia como sistema de gobierno.

RECOMENDACIONES

1. La clave del buen gobierno y la estabilidad de la democracia descansan fundamental, aunque no exclusivamente, como hemos insistido, en un sistema sólido, estable y bien estructurado de partidos políticos, por lo que es imperativo que el Estado busque una salida a la crisis actual de los partidos y de su sistema. La misma debe dar respuesta a los tres tipos principales de problemas que enfrentan actualmente estas instituciones: el organizativo, el de la crisis de representatividad y el problema de gobernabilidad.
2. Existe una serie de deficiencias que caracterizan a la Ley Electoral y de Partidos Políticos vigente desde 1985 y que se acentúa con las reformas a la misma. La ausencia, en el mismo texto de la ley citada, asimismo, se hace patente la necesidad de regular y fiscalizar la distribución de espacios para campañas en los medios de comunicación a través del Congreso de la República de Guatemala..
3. También se hace necesaria una revisión, por parte del Tribunal Supremo Electoral, de la circunscripción electoral, la fórmula electoral, la forma de emitir el voto y otros elementos del sistema electoral. Esta revisión debe perseguir, el propiciar la mayor representatividad posible, tanto de las minorías poblacionales que quedan excluidas según el sistema hoy vigente, como de los partidos minoritarios que suelen quedar al margen, de conformidad con la normativa actual, que tiende a beneficiar a las organizaciones que más votos obtienen.
4. El primer paso para lograr el fortalecimiento institucional del sistema de partidos políticos en Guatemala debe ser, que el Congreso de la República de Guatemala apruebe leyes específicas que promuevan la democratización interna de los partidos, asimismo, promover correctivos a la tendencia hacia la desproporcionalidad del sistema electoral y mejorar el acceso de la población al padrón electoral, sin embargo el funcionamiento del sistema democrático no depende exclusivamente de leyes formales sino de prácticas sociales.

5. Adicionalmente a los aspectos anteriores es necesario revisar, en el marco del proceso de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, lo relativo a los prerrequisitos para inscribir o reinscribir organizaciones políticas.
6. El proceso de reforma aún no concluye. Las incongruencias, errores, vacíos y temas postergados de la última reforma aprobada, obligan a los legisladores a aprobar de urgencia nacional, en un futuro muy cercano, una serie de cambios de armonización y de continuar en la discusión de los temas postergados entre los que destacamos los mecanismos para lograr la democratización interna de los mismos.
7. Por su parte, en lo que refiere a las medidas dirigidas a fortalecer el sistema de partidos y mejorar los niveles de institucionalización, es importante que se realicen las siguientes propuestas: Evitar un multipartidismo extremo y poner atención a los factores de calidad de los liderazgos y la cultura política.

BIBLIOGRAFÍA

- BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola. **Diccionario de política**. México: Ed. Siglo Veintiuno Editores, 1986.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario jurídico usual**. 4ª. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L., 2000.
- CÁRDENAS Gracia, Jaime. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, **Partidos políticos y democracia**. México: Ed. Fondo de la Cultura Económica, 1992.
- CEDFOG, Centro de Estudios y Documentación de la Frontera Occidental de Guatemala. Colección cuadernos de corredor. **La participación política electoral en Huehuetenango**, Guatemala;(S.e.), 2006.
- CRE, Comisión de Reforma Electoral. **Guatemala paz y democracia**. 3ª. ed.; Guatemala: Ed. Litografía CORPOGRAFI, 2004.
- DOUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos**. México: Ed. Progreso S.A. de C.V., 1996.
- INEP, Instituto Nacional de Estudios Políticos. **Diccionario electoral**. México: Ed. INEP. 2002.
- SOLARES, Hugo Antonio. **Los partidos políticos en Guatemala** Sobre la proliferación de los partidos políticos en Guatemala (Breve contraste con Centroamérica). *www.incep-url.com.gt*. 24 de septiembre de 2006.
- .MACK, Luis Fernando y Erazo, María Alejandra. Cuadernos de información política, No. 4, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. **El desempeño institucional de los partidos políticos en Guatemala**, Editorial de Ciencias Sociales, Guatemala 2006.
- MEDRANO, Gabriel y CONDE, César. **Regulación jurídica de los partidos políticos en Guatemala**: *www.idea.int/publications/lrpp/upload/Guatemala.updf*. 26 de septiembre de 2006.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L. 1987.
- PEREIRA, Alberto y RICHTER, Marcelo. **Derecho Constitucional**. 2ª. ed.; Guatemala: Ed. De Pereira. 2005.
- TOMÁS Moro, Fundación. **Diccionario jurídico Espasa**, 5ª. ed.; Madrid, España: Ed. Espasa Calpe, S.A. 2001.

Tribunal Supremo Electoral. **Aspectos de la organización electoral de Guatemala.** Guatemala: Ed. talleres litográficos de papelera Fuentes. 1998.

Tribunal Supremo Electoral. ***www.tse.org.gt***. 24 de septiembre de 2006.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Asamblea Nacional Constituyente, Decreto 1-85, 1985.

Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 51-87, 1987.

Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 74-87, 1987.

Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 65-90, 1990.

Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto 10-2004, del Congreso de la República de Guatemala, 2004.