

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



**ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LAS ESTRUCTURAS  
PERSONALISTAS  
COMO FACTOR DETERMINANTE  
EN LA AUSENCIA DE DEMOCRATIZACIÓN  
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

**BYRON ISRAEL DARDÓN MATHEU**

**GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2007.**

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

**ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LAS ESTRUCTURAS  
PERSONALISTAS  
COMO FACTOR DETERMINANTE  
EN LA AUSENCIA DE DEMOCRATIZACIÓN  
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**BYRON ISRAEL DARDÓN MATHEU**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Guatemala, noviembre de 2007.

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

<b>DECANO:</b>	<b>Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana</b>
<b>VOCAL I:</b>	<b>Lic. César Landelino Franco López</b>
<b>VOCAL II:</b>	<b>Lic. Gustavo Bonilla</b>
<b>VOCAL III:</b>	<b>Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez</b>
<b>VOCAL IV:</b>	<b>Br. Hector Mauricio Ortega Pantoja</b>
<b>VOCAL V:</b>	<b>Br. Marco Vinicio Villatoro López</b>
<b>SECRETARIO:</b>	<b>Lic. Avidán Ortiz Orellana</b>

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

**LIC. ROSA ORELLANA ARÉVALO**  
**ABOGADA Y NOTARIA**  
10ª. Avenida 13-58 zona 1  
Oficina 207 Telefax. 22537168  
Guatemala, Ciudad.



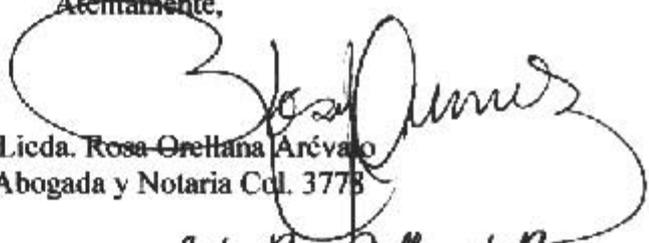
Guatemala, 08 de mayo de 2007

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

Licenciado Castillo:

Respetuosamente comparezco para rendir el dictamen correspondiente, en relación al asesoramiento brindado al Bachiller **BYRON ISRAEL DARDON MATHEU**, en la elaboración de la tesis titulada **"ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LAS ESTRUCTURAS PERSONALISTAS COMO FACTOR DETERMINANTE EN LA AUSENCIA DE DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS"** y, para el efecto manifiesto que el trabajo de investigación realizado por el estudiante, a juicio de esta asesoría, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones y recomendaciones a que arriba la investigación, así como la bibliografía utilizada, son congruentes y corresponden con los temas desarrollados dentro de la investigación. Es por ello que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de la tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, resulta procedente aprobar el trabajo de tesis asesorado. Por lo anterior esta asesoría dictamina en sentido favorable el trabajo de investigación en referencia.

Atentamente,

  
Licda. Rosa Orellana Arévalo  
Abogada y Notaria Ccl. 377B

*Licda. Rosa Orellana de Ramírez*  
ABOGADO Y NOTARIO



**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, quince de mayo de dos mil siete.

Atentamente, pase al (a la) **LICENCIADO (A) ROSA ACEVEDO DE ZALDAÑA**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante **BYRON ISRAEL DARDON MATHEU**, Intitulado: **"ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LAS ESTRUCTURAS PERSONALISTAS COMO FACTOR DETERMINANTE EN LA AUSENCIA DE DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS"**.

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 LUJÁN**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**



cc. Unidad de Tesis  
MTCL/slh

**LIC. ROSA ACEVEDO DE ZALDAÑA**  
**ABOGADA Y NOTARIA**  
21ª. Calle 7-75 zona 1  
Oficina 204 Teléfono 22204227  
Guatemala, Ciudad.



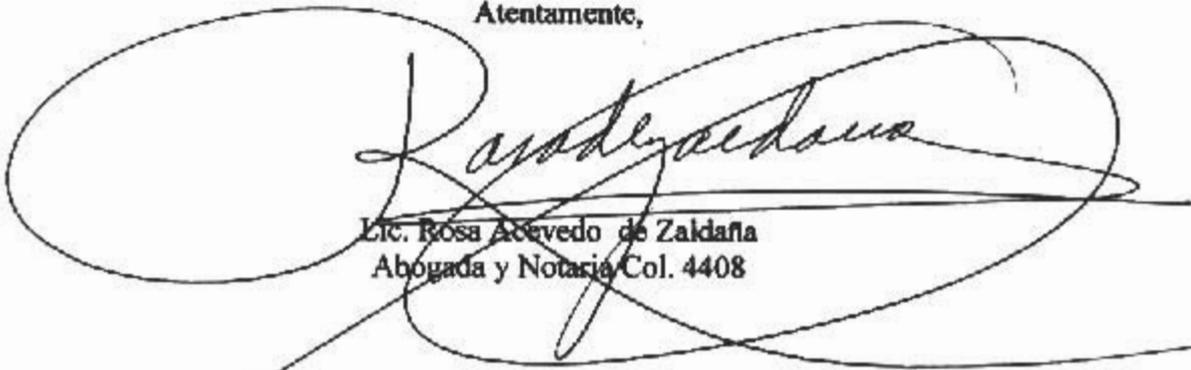
Guatemala, 01 de junio de 2007

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

Licenciado Castillo:

Reciba un cordial saludo de su servidora, y el dictamen correspondiente en la designación de revisora que ha recaído sobre mi persona en el trabajo de tesis del Bachiller **BYRON ISRAEL DARDÓN MATHEU**, titulada **"ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LAS ESTRUCTURAS PERSONALISTAS COMO FACTOR DETERMINANTE EN LA AUSENCIA DE DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS"**. Manifestando que después de haber revisado y sugerido algunos cambios, he encontrado satisfactorio el trabajo de investigación. El mismo contiene los requisitos necesarios que se ajustan a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones y recomendaciones a que arriba el autor y la bibliografía utilizada, son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación. Es por ello que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de Tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencia Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, y constatando que dicha investigación es un excelente aporte al tema tan coyuntural y de tanta trascendencia para nuestro país, que la suscrita en calidad de revisora aprueba el trabajo de investigación arriba referido.

Atentamente,

  
Licda Rosa Acevedo de Zaldaña  
Abogada y Notaria Col. 4408

*Licda Rosa Acevedo de Zaldaña*  
*Abogada y Notario*



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veinticuatro de agosto del año dos mil siete.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante BYRON ISRAEL DARDÓN MATHEU, Titulado "ANÁLISIS JURÍDICO SOBRE LAS ESTRUCTURAS PERSONALISTAS COMO FACTOR DETERMINANTE EN LA AUSENCIA DE DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS" 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.-

MTCL/slh



## DEDICATORIA

- A: Jesucristo, mi Salvador.
- A mi esposa: Dulia Amparo.
- A mi hijo e hijas: Danilo Roberto, Mariza y Diana Lucia.
- A mí nieto: Mario Josué.
- A mis padres: Eduardo Augusto y Edita Adilia.
- A mis hermanos: Miriam Yadira, Zelma Verónica, Eduardo Alberto y Luís Roberto.
- A: La Universidad de San Carlos de Guatemala, mi casa de estudios.
- A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, mi forjadora académica.

## ÍNDICE

Introducción.....	Pág. i
-------------------	-----------

### CAPÍTULO I

1. Estructura personalista en los partidos políticos.....	1
1.1 Personalismo.....	1
1.2 Caudillismo.....	4
1.3 Antecedentes.....	9
1.4 Desventajas.....	19

### CAPÍTULO II

2. Organización de los partidos políticos .....	27
2.1 Órganos.....	27
2.2 Atribuciones de la asamblea nacional.....	28
2.3 Atribuciones del comité ejecutivo.....	30
2.4 Secretario general.....	31
2.5 Afiliados.....	33

### CAPÍTULO III

3. Representación social .....	37
3.1 Sectores sociales menos representados .....	37
3.2 Legislación ordinaria .....	39

3.3 Ideología partidaria.....	<b>Pág.</b> 44
3.4 Institucionalización de los partidos políticos.....	47

## **CAPÍTULO IV**

4. El rol social de los partidos políticos .....	61
4.1 Propuestas interpartidarias .....	61
4.2 Debilidades de las estructuras partidarias como propuestas de cambio .....	68
4.3 Relaciones del partido con sus candidatos elegidos.....	70
4.4 Relaciones entre el partido y el electorado.....	73
 <b>CONCLUSIONES</b> .....	 77
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	79
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	81

## INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos en toda Latinoamérica han sido señalados por su faccionamiento y el personalismo con que nacen o al que se convierten posteriormente por las distintas eventualidades políticas que puedan presentar los diversos países, Guatemala por supuesto no es la excepción a dicha peculiaridad y en el presente proyecto considero que cada uno de los guatemaltecos somos conciente o inconcientemente, en un alto grado, testigos presenciales de esta circunstancia dentro de la política partidista nacional.

El presente trabajo tiene como objeto medular establecer los aspectos relevantes en la vida del país que se originan por la falta de democracia en lo interno de los partidos políticos, así como, demostrar que únicamente la democratización en el interior de los mismos, a través de campañas de concientización, formación y reformas sustanciales a la ley electoral y de partidos políticos; en donde los afiliados de cada partido tengan la oportunidad de aportar, proponer y ocupar cargos de elección popular.

Las circunstancias que a menudo se señalan como degeneradoras de la democratización de las organizaciones políticas son entre otras: el personalismo, el clientelismo, y el patronaje y últimamente por la corrupción y la vinculación con el narcotráfico.

El problema consiste principalmente que, en la mayoría de los partidos guatemaltecos, la división en facciones de hecho corresponde más a estructuras personalistas que a eventuales discrepancias ideológicas y programáticas.

La sociedad guatemalteca múltiple y fragmentada, no ha podido completar sus procesos de integración y consolidación nacional. Víctimas del pasado autoritario, que abusaba de ella en defensa de los intereses oligárquicos.

La corrupción es un problema serio, en casi todos los países centroamericanos sin duda alguna. Un indicio esperanzador, por muy pequeño que sea, es el hecho de que existe un incipiente control público, empujado, en parte, por los medios de comunicación.

La presente investigación se lleva a cabo a partir de la importancia que reviste la actividad que generan los partidos políticos dentro del que hacer social del país, en virtud de que de ello se deriva el bienestar, la seguridad, la libertad, la justicia, la paz, el desarrollo y el respeto a la vida de los guatemaltecos, tal y como lo regula la Constitución Política de la República de Guatemala.

Producto de la actividad generada por los partidos políticos desempeñando funciones dentro del que hacer público, es como la sociedad guatemalteca puede en un

momento determinado verse beneficiada o afectada por el desarrollo de una política de Estado determinada.

El grado de madurez de los partidos políticos a las que se hace referencia en la presente investigación, se encuentra erigida a partir de la democratización interna alcanzada, la cual constituye la concientización, la formación de las bases y de sus cuadros, la representación de los distintos sectores sociales y el planteamiento de ideas políticas al interior de cada organización, de allí que los arreglos institucionales internos son importantes porque establecen los marcos de interacción en donde se realiza la vida cotidiana del país.

La importancia de estas reglas formales en el orden democrático liberal es que representan el ideal general, es decir, intentan la aplicación de un conjunto de ideales generales a situaciones particulares.

Los aspectos sobre las estructuras personalistas en los partidos políticos, con sus definiciones sobre personalismo, caudillismo, sus antecedentes en Guatemala y sus desventajas, se encuentra en el capítulo I.

El capítulo II, quedó integrado de la siguiente manera: La organización de los partidos políticos, cuales son sus órganos, las atribuciones de la asamblea nacional, las atribuciones del comité ejecutivo, el cargo de secretario general, y por supuesto la figura de los candidatos.

Por su lado el contenido del capítulo III, quedó integrado por la representación de minorías, dentro del cual se desarrollan temas como los deberes y derechos cívicos y políticos, la legislación ordinaria, la ideología partidaria, la institucionalización de los partidos políticos así como el despliegue territorial de los mismos.

Finalmente se incluye dentro del capítulo IV, aspectos tales como: El rol social de los partidos políticos, sus propuestas interpartidarias, sus debilidades de las estructuras partidarias como propuestas de cambio, las relaciones del partido con sus candidatos elegidos y finalmente las relaciones entre el partido y el electorado.

La aplicación de los distintos métodos de investigación y principalmente del deductivo he podido establecer las conclusiones resultantes del presente trabajo de investigación. En cuanto a las técnicas utilizadas, se utilizó la recopilación de información obtenida en los distintos libros de investigación y análisis, cuerpos legales, las noticias periodísticas y la información electrónica.

## CAPÍTULO I

### 1- Estructura personalista en los partidos políticos

#### 1.1- Personalismo

Desde hace mucho tiempo atrás a los partidos políticos, se les ha señalado por el faccionamiento y el personalismo, por la falta de democracia interna, por el clientelismo y el patronaje y últimamente por la corrupción y la vinculación con el narcotráfico. Hay que destacar primero que, a pesar de los temores de algunos analistas, la competencia pluralista evidentemente tiene lugar entre los partidos y menos al interior de los mismos. Pero aparte de eso, creo que el faccionamiento en si aun no ha de valorarse como algo negativo o anormal. Cualquiera que sea la forma de la organización partidaria, un partido siempre es un agregado de individuos formando grupos rivales. El problema consiste más bien en que, en la mayoría de los partidos guatemaltecos, tales facciones de hecho corresponden más a estructuras personalistas que a eventuales discrepancias ideológicas y programáticas.

La tendencia de algunos partidos políticos a realizar elecciones primarias, consideradas en un principio como medio democratizador, tiene como resultado reforzar aun más la personalización, característica de los partidos de cuadros.

Es en el elitismo de las estructuras partidarias que se refleja la estructura social. La sociedad guatemalteca, en un buen porcentaje fragmentada, no ha podido completar su proceso de integración y consolidación nacional. Víctimas del pasado autoritario, que abusaba de ella en defensa de los intereses oligárquicos, los partidos políticos guatemaltecos todavía no han podido democratizarse efectivamente. La exigencia de que los partidos políticos se esfuercen para lograr una mayor porosidad social es completamente comprensible ante la larga exclusión del proceso político sobre todo de las clases desposeídas de los medios. Pero también en el resto de los países centroamericanos como en los europeos se observa una considerable sobre-

representación de los sectores medios y altos dentro de las élites partidarias. La prominencia social de las élites partidarias, sin embargo, no necesariamente demuestra una correlación con sus opiniones políticas. Por ejemplo, se ve que los líderes de los partidos de izquierda en Centroamérica no salen en su mayoría de las clases trabajadoras urbanas o del campesinado, sino de las clases medias altas, proclamando el correspondiente discurso populista, ya desgastado y sin nuevas propuestas.

El interés de los afiliados en participar en la toma de decisiones interiores de los partidos es mínima, debido a los reducidos espacios políticos, los menores incentivos materiales, profesionales y de oportunidades hacia las bases de los partidos políticos, y donde el grado de movilización de los afiliados es aun menor, correspondiendo a la poca experiencia con procedimientos democráticos internos. La participación en los partidos políticos y la creencia en la efectividad de tal participación es un fenómeno apenas conocido o mejor dicho apenas creíble por la gran mayoría de los ciudadanos guatemaltecos.

Mucho del personalismo, del clientelismo y del patronaje, desde el punto de vista subjetivo, parece depender de la capacidad de repartir favores y prebendas. Es ahí donde muchos cargos políticos están vinculados únicamente con las elecciones. El patronaje de hecho aun es un factor importante para el apoyo partidista. Cuando en Guatemala no existía la práctica de los despidos masivos después de cada cambio en la administración, el asunto tradicionalmente se resolvía a favor del candidato oficial, sin entrar en detalles de los repetidos fraudes electorales que se sucedían continuamente. Así que, abriendo una cierta cantidad de nuevos puestos públicos, instituciones y programas con la finalidad de ubicar a los cazadores de votos y a algunos de los voraces protectores económicos que financian las campañas electorales se solucionaba el asunto. Actualmente, la situación laboral de miles de empleados públicos es frágil con cada nuevo cambio de gobierno, lo que ha permitido que estos dispongan su voto a favor del candidato que de acuerdo a sus expectativas e intereses tenga las mejores oportunidades de ganar.

Una situación que limitaría enormemente esta característica del voto del empleado público sería la privatización y reducción de los servicios prestados por los sectores públicos, por lo cual los partidos políticos tendrían que buscar medios más eficientes para movilizar a sus miembros y afiliados. Por supuesto que lo anterior tampoco es una garantía en un Estado corrupto, con fuertes tendencias a la ausencia del derecho en el mismo, en virtud de la manipulación y lo viciado que se encuentran los procesos de licitación.

El personalismo tiene cabida en una nación con fuerte ausencia de garantías jurídicas y sociales, en gobiernos con altos índices de corrupción y un casi inexistente Estado de Derecho. También se da en medio de una democracia formal pero no real, que le sirva como fachada y argumento para justificar las decisiones y actitudes arbitrarias e interesadas propias a la práctica de esta figura.

Por otro lado diremos que no todas las élites políticas se reclutan estrictamente desde el seno de los partidos políticos, tal es el caso del ex-presidente Jorge Serrano Elías y su partido Movimiento de Acción Solidaria (MAS), recién fundado antes de las elecciones de 1990/1991, demuestra que también se siguen formando nuevos partidos políticos al estilo de clubes electorales, alrededor de una figura determinada que usa el partido como trampolín electoral. Mas recientemente la constitución del la Gran Alianza Nacional que gira alrededor de la figura de Oscar Berger, a quien finalmente lleva a la presidencia. Pero el desarrollo reciente ha demostrado que esos llamados clubes electorales en el funcionamiento democrático no pueden quedarse estancados ahí, sino que tendrán que buscar la institucionalización. La Ley Electoral y de Partidos Políticos, debería sufrir nuevas reformas que obliguen a los partidos políticos, en lo concerniente a la formación ideológica, la participación de un ente estatal fiscalizador que garantice el resultado de tal obligatoriedad. Con el fin de lograr paulatinamente a través de la formación, despertar el interés dentro de los afiliados, por la democratización del

partido político. De igual manera se tendría que fiscalizar la participación de organizaciones que representen a los distintos sectores de la sociedad guatemalteca.

## 1.2- Caudillismo

El día domingo veinticinco de febrero del presente año, un rotativo del país publicó una noticia en donde pone de manifiesto, lo que para los guatemaltecos constituye un secreto a voces, indicando que los candidatos presidenciales ejercían el control de sus respectivos partidos políticos, lo cual identifica y relaciona con el caudillismo; cito a continuación la parte conducente relativa al tema de manera literal:

La figura personalista es obvia y del dominio público. Así lo dejan ver los medios de comunicación escrita, como lo señala el diario “El Periódico”, al afirmar: “Durante el transcurso del año, varios partidos políticos relevarán a sus respectivos comités ejecutivos, pero las figuras que los dirigen continuarán ejerciendo el poder. Las agrupaciones políticas en las que el presidenciable es también Secretario General del partido...”

El artículo ut supra manifiesta que mientras algunos aseguran que por aclamación de sus afiliados encabezan el Comité Ejecutivo, otros, como la Unidad Nacional de la Esperanza, admiten que durante un año electoral es difícil cambiar de dirigencia.

Dentro del mismo artículo comentado, el diario “El Periódico” cita a Carlos Marroquín encargado de estrategia del partido Unión Nacional de la Esperanza el cual comenta: “No es que el partido funcione en torno a Álvaro Colom, se formó en torno a

él pero cada estructura departamental tiene voz y voto, y así se toman las decisiones a lo interno”.

Como otro ejemplo a las intenciones de los candidatos presidenciales el artículo en referencia cita las declaraciones de la licenciada Roxana Baldetti, secretaria de organización del partido Patriota quien asegura que los secretarios generales departamentales han trabajado con el general Otto Pérez Molina desde que se fundó el partido y que no cree que estos se acoplen a otra persona este año.

El trabajo periodístico referido, hace cita de las palabras del ingeniero Fritz García–Gallont quien actualmente es el secretario general del partido Unionista, y quien respecto al tema indicó que dicho partido tiene una planilla en la que él va como secretario general; y que él mismo desde la fundación del partido lo ha conducido y encabeza nuevamente una planilla para seguir con el trabajo. Indicando finalmente que está seguro de que goza de la confianza de todos los delegados que conforman su organización política.

Por el lado del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), la noticia en comentario informa que su secretario general, Efraín Ríos Montt, regresará como candidato al Organismo Legislativo luego de ser reelecto el año pasado como líder del partido de la manita. En donde su secretario general adjunto Arístides Crespo indica que Ríos Montt tiene todo el respaldo popular y el partido considera que es la cabeza de la organización.

El Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, señala a “El Periódico” que, la práctica es típica de los partidos creados en torno a un personaje e indica: “Sus partidos funcionan en base a roscas de poder que le rodean”; y en relación a este

comentario el analista de la Asociación de Investigaciones Económicas y Sociales Marco Antonio Barahona dice que “Es el caudillismo reinante en nuestra cultura política”. Obviamente esta es una situación que les resta representatividad a nivel municipal y departamental. Lo ideal sería que los secretarios departamentales surjan de los sectores representados en el partido y que sean electos los altos cargos de la organización, tal como lo señala la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

El proceso democratizador en Guatemala se ha caracterizado a lo largo de su historia por una prevalencia de un liderazgo autoritario, caudillista, fragmentado y desintegrado, en el cual los sectores de la sociedad civil han pagado el precio sin ser recompensados correspondientemente.

La mayor parte de la historia política independiente de Guatemala ha estado marcada por golpes de Estado y por una conducción férrea del gobierno por parte de caudillos o líderes militares, frecuentemente aliados a los grupos económicos dominantes.

Otras de las situaciones cruciales en la historia política del país, está en el negro capítulo de las campañas contrainsurgentes de los gobiernos militares durante la época del conflicto armado, las cuales apuntaron hacia el desmantelamiento y desarticulación de los movimientos sociales y políticos que presentaban algún tipo de oposición, por moderada que ésta fuera y evidentemente ello pasaba por la eliminación de los líderes de dichos movimientos.

Como consecuencia de lo anterior, los líderes que no fueron secuestrados o asesinados tuvieron que abandonar el país, dejando detrás un vacío que contribuyó a su vez a un mayor afianzamiento de las estructuras de dominación militar a todo nivel.

Estimo que aunque elegidos democráticamente, todos los partidos políticos civiles que han estado en el gobierno también están marcados por tendencias a liderazgos autoritarios. La mayoría de líderes políticos llegan a los cargos con poca

capacidad innovadora y que la ausencia de liderazgos políticos integradores, en especial frente a la realidad multicultural de Guatemala y frente a la polarización todavía existente como producto del largo conflicto armado interno.

Actualmente una de las características más evidentes del actual liderazgo político nacional es el personalismo; en donde muchos de ellos tienen poca consistencia ideológica, carecen de plena representatividad, tienen una inclinada flexibilidad para el cambio y favorecen prácticas como el clientelismo.

Por supuesto debo señalar que los líderes de movimientos sociales tienden a tener cabida muchas veces en la vida política nacional y en alguna medida pueden ser considerados como líderes políticos, aunque todo esto es consecuencia indirecta de su participación.

A lo largo de veinte años de democracia, ha sido evidente en el país la falta de un líder político integrador, con estatura moral y formación estadista, que logre aglutinar en torno a sí a los polarizados sectores sociales guatemaltecos y llevar a cabo políticas coherentes de beneficio para el país. Guatemala aún carece de un sistema de partidos políticos estable y estructurado. Sus características son la gran volatilidad que se expresa en la pronta aparición, fragmentación y desaparición de los partidos y una impresionante falta de identificación y lealtad partidaria en todos los niveles que se manifiestan en un elevado transfuguismo.

En la actualidad se desarrolla un tipo de dirigencia política del sector económico y del sector militar; generales y coroneles de retiro, quienes se están incorporando a partidos políticos. Esta nueva participación, puede traer beneficios para la consolidación de la democracia, tales como: La oportunidad de convertir al Congreso de la República en el centro de debate de los problemas nacionales. Una nueva voluntad de tomar responsabilidades públicas y directas y someter sus actos al escrutinio popular. Un debilitamiento del corporativismo tradicional y su uso de canales informales, no institucionales, para presionar a los gobiernos de turno.

Sin embargo, también es preocupante que dirigentes de movimientos y organizaciones sociales no se encuentren en este liderazgo emergente y por consiguiente las organizaciones sociales sigan en su rechazo absoluto de los partidos políticos, buscando más bien sustituir progresivamente a éstos como intermediarios institucionales del poder político.

El estudio “Diagnostico del funcionamiento del sistema de partidos en Guatemala, publicado por el diario “La Hora” señala que: “...lo novedoso del proceso electoral del año 2003, es el salto al escenario político de empresarios que han decidido involucrarse abiertamente en la política partidaria. La novedad ahora estriba en que la mayoría de líderes empresariales que a la fecha se han lanzado al ruedo político –Bianchi, Botrán, Colom, González Castillo, Paiz Andrade, Reyes Mayen–; lo hacen comprometiéndose de lleno en la construcción de nuevas opciones políticas”.

Si bien es cierto que anteriormente se había dado la participación de empresarios en el quehacer político, la misma no se daba de manera abierta, ni en una participación directa en cargos de elección popular.

En el caso de militares retirados, puedo citar a los generales Julio Balconi, con el partido Movimiento de Principios y Valores, y Otto Pérez Molina, secretario general del Partido Patriota, o bien en el fortalecimiento de partidos establecidos, tal el caso del general Luis Enrique Mendoza, quien en agosto 2001 fue electo, por la asamblea nacional del PAN, miembro del comité ejecutivo nacional.

Estos dos rasgos característicos de la afirmación de un liderazgo emergente, circunscrito a la incorporación activa de partidos políticos de líderes empresariales y altos oficiales militares en situación de retiro son: involucramiento directo de la mayoría de ellos, en la construcción o renovación, de proyectos políticos partidarios, con todo lo que ello implica y la ocupación o acaparamientos, por lo general, del primer plano del

liderazgo político nacional, desplazando a un segundo plano a los políticos profesionales que tradicionalmente han ejercido ese liderazgo.

### 1.3- Antecedentes

Para el efecto de referirme en esta investigación, objetivamente a los antecedentes que rodean el presente estudio del problema, me guiaré inicialmente por un estudio presentado en el año 1978, por el doctor Alberto Fuentes Mohr, intitulado: Situación y Perspectivas Políticas en Guatemala, el cual refiere que desde la obtención de la independencia en 1821 hasta 1944, las tendencias políticas en Guatemala se canalizaron a través de dos corrientes: la liberal y la conservadora.

Los acontecimientos políticos de mayor importancia durante ese período fueron la ruptura de la Federación Centroamericana en 1839, causada por fuerzas conservadoras, y la revolución liberal de 1871. Esta última inició la modernización del país mediante la separación de la Iglesia del Estado, cambios en los sistemas de tenencia de la tierra, el desarrollo de las comunicaciones y el transporte, el impulso al cultivo del café y al comercio exterior y la democratización del sistema educativo.

La reforma de 1871, sin embargo, no llegó a establecer un sistema político liberal. La democracia representativa consagrada por la Constitución fue letra muerta para una serie de gobiernos liberales, que eran en realidad dictaduras represivas cuya función principal llegó a ser la defensa de los intereses de la oligarquía agroexportadora y de la creciente inversión estadounidense. En esta forma, se consolidó un sistema de plantaciones de café de características semif feudales y se afianzaron los monopolios extranjeros del transporte ferroviario y las facilidades portuarias, del cultivo y la exportación de banano y de la generación y distribución de la energía eléctrica. Por otra parte, el Ejército cobró creciente importancia como principal instrumento de poder de la oligarquía criolla y los monopolios extranjeros, a la par que

la misión diplomática de los Estados Unidos intervenía en forma creciente en la vida política del país.

Con respecto al período de la revolución de 1944, señala el informe que El último de los gobernantes liberales fue el General Jorge Ubico (1931-1944), cuya política económica austera, de restricción del crédito y bajos salarios, se acopló con una dictadura implacable de tendencias fascistas. Estas, sin embargo, tuvieron que ser disimuladas durante la Segunda Guerra Mundial, cuando presionado por los Estados Unidos el dictador se vio obligado a otorgar un apoyo nominal a la causa democrática. Ello permitió la divulgación de la propaganda aliada, con lo cual la población urbana empezó a cobrar conciencia política. Por otra parte, la reducción de las importaciones causada por la guerra, así como el gasto involucrado en la construcción de una base aérea norteamericana, una carretera estratégica y un suntuoso palacio nacional, crearon presiones inflacionarias incontenibles. Así, los sueldos y salarios de subsistencia impuestos por el régimen se tornaron intolerables.

En 1944 existían ya los factores de tipo económico y el componente ideológico necesario para derrocar al régimen de Ubico. Los estudiantes universitarios y los maestros comenzaron a elevar voces de protesta contra la situación reinante; la cruel represión ejercida contra ellos atizó la hoguera, y en junio Ubico se vio obligado a renunciar frente a una huelga general en la ciudad de Guatemala. Su sucesor, el General Federico Ponce, trató de mantener el régimen ubiquista, pero la efervescencia política continuaba. Contagiados del fervor popular, elementos jóvenes del Ejército se alzaron en armas con ayuda de obreros y estudiantes. Su triunfo, el veinte de octubre, puso fin a la etapa liberal de la historia guatemalteca.

En el mismo año de 1944, se organizaron varios partidos políticos, entre los que destacaban el Frente Popular Libertador y Renovación Nacional, cuyos dirigentes eran principalmente profesionales jóvenes, maestros y estudiantes y cuya base abarcaba clase media urbana, obrera y campesina. Estos partidos, después de obtener una

fuerte mayoría en las elecciones para una asamblea legislativa y una asamblea constituyente, llevaron a la Presidencia de la República al doctor. Juan José Arévalo.

Las asambleas constituyente y legislativa electas en 1944 definieron el contenido ideológico de la Revolución. En síntesis esta podría describirse como un movimiento social-demócrata impregnado del nacionalismo progresista que era corriente en los países del Tercer Mundo después de la Segunda Guerra Mundial.

La Constitución puesta en vigencia en 1945 disminuyó los poderes de la rama ejecutiva del gobierno y estableció un sistema semi-parlamentario en el que los ministros eran responsables ante el Congreso; la re-elección del Presidente de la República fue estrictamente prohibida; el Ejército adquirió la categoría de un cuerpo profesional autónomo que no dependía exclusivamente de la Presidencia; el organismo judicial se vio fortalecido en su autonomía; el sistema electoral fue reformado para garantizar el sufragio libre. Por otra parte, se asignó al Estado una clara responsabilidad en lo relativo al desarrollo económico, la educación y la seguridad social.

Durante el período presidencial del doctor Arévalo, de 1945 a 1951, se trató de consolidar las instituciones democráticas y el pueblo cobró mayor conciencia de sus derechos. En cierta medida se favoreció una redistribución del ingreso mediante la legislación laboral, la libre sindicalización de los trabajadores, el inicio de un programa de seguridad social y mayores facilidades de educación.

Sin embargo, el gobernante no pudo o no quiso mantener la unidad del movimiento político que lo había llevado al poder. El Frente Popular Libertador y Renovación Nacional se habían fusionado en el Partido Acción Revolucionaria (P. A. R.), pero pronto surgieron divergencias de carácter sectario que condujeron al renacimiento de los antiguos partidos, aun cuando el P. A. R. siguió siendo el de mayor dinamismo y base popular. La derecha, mientras tanto, se unificaba bajo el común

denominador del anti-comunismo. Las fuerzas anti-comunistas del interior pronto encontraron eco en el Departamento de Estado Norteamericano, que obsesionado por la guerra fría, veía con creciente recelo al régimen revolucionario de Guatemala. El recelo se transformó en abierta hostilidad cuando en 1951 los partidos revolucionarios coligados llevaron a la presidencia de la república al coronel Jacobo Arbenz Guzmán, uno de los militares jóvenes del cuarenta y cuatro. Arbenz derrotó abrumadoramente al candidato del anti-comunismo, el general Miguel Idígoras Fuentes, y descansó más que Arévalo en elementos de izquierda, incluyendo entre estos a dirigentes del recién formado partido comunista: Partido Guatemalteco del Trabajo. Más a pesar del radicalismo verbal de algunos líderes, nadie podría afirmar que el programa de gobierno de Arbenz era de corte comunista. Los cuatro puntos fundamentales en los que descansaba eran:

- a) La construcción de una carretera de la capital a la costa Atlántica, para así terminar con el monopolio del transporte ferroviario;
- b) La construcción de un puerto moderno en el mismo litoral, el cual vendría a competir con el monopolio portuario;
- c) La construcción de una planta hidroeléctrica que acabaría con el monopolio de la generación de energía; y,
- d) La realización de una reforma agraria que afectaría propiedades no cultivadas con una extensión mayor de noventa hectáreas, mediando un pago en bonos redimibles en un período de veinte años.

El programa revolucionario se inició en los cuatro aspectos mencionados, siendo la reforma agraria la que causó mayor oposición; no solo por parte de los terratenientes nacionales, sino también de la United Fruit Company, que era uno de los

propietarios mayormente afectados puesto que mantenía grandes extensiones de tierras ociosas. En 1954 el Gobierno de Eisenhower, actuando tanto a través del Departamento de Estado, como de la C. I. A., y los gobiernos satélites de Nicaragua y Honduras, emprendió la tarea de derrocar al gobierno de Arbenz en complicidad con los sectores anti-comunistas de Guatemala. Los detalles de esa operación son bien conocidos y han sido ampliamente denunciados. Lo que es menos conocido es el impacto político que la llamada liberación ha seguido teniendo en la vida política guatemalteca.

De este estadio político guatemalteco paso ahora a señalar las incidencias más importantes del período denominado de la contra revolución de 1954 a la reacción popular de 1966, para lo cual indicaré que dicho período fue encabezado por el coronel Carlos Castillo Armas, caudillo del anticomunismo, el movimiento contrarrevolucionario de 1954 significó ante todo el inicio de una etapa histórica en que la violencia sería utilizada como instrumento político. Los dirigentes sindicales fueron muertos o exiliados y desde entonces el movimiento laboral no ha recobrado el vigor que tuvo de 1944 a 1954; los dirigentes de los partidos políticos revolucionarios también tuvieron que sufrir las persecuciones del régimen liberacionista y sus organizaciones se vieron declaradas fuera de la ley. Por lo demás, el gobierno de Castillo Armas abolió la Constitución de 1945 y devolvió a sus antiguos propietarios las tierras que habían sido objeto de la reforma agraria.

Con el apoyo entusiasta de la oligarquía y de un importante segmento de la clase media, así como de la embajada de los Estados Unidos y de la jerarquía eclesiástica, Castillo Armas mantuvo un gobierno represivo hasta 1957, cuando fue asesinado al no cumplir compromisos contraídos con el dictador dominicano Rafael Leonidas Trujillo. Bajo su gobierno se había permitido el funcionamiento exclusivo del partido del caudillo: el Movimiento Democrático Nacionalista, que había de transformarse más adelante en el Movimiento de Liberación Nacional (M. L. N.). Al morir el dictador, sin embargo, las presiones populares fueron de tal envergadura que

sus herederos se vieron obligados a permitir el surgimiento legal de otras organizaciones y la elección a la presidencia de la república de un elemento conservador no directamente vinculado a la liberación: el general Miguel Ydígoras Fuentes.

Ydígoras gobernó de 1957 a 1963, pero antes del término legal de su período fue derrocado por un golpe militar encabezado por el Ministro de la Defensa, coronel Enrique Peralta Azurdia. El golpe de 1963 encontró justificación y respaldo en la exasperación popular, expresada un año antes en una serie de manifestaciones violentas, ante la crisis económica que afligía al país y la corrupción descarada del régimen Ydigorista. Sin embargo, el gobierno militar de 1963-1966 significó la posposición de las elecciones y una política represiva hacia los sectores populares, lo cual favoreció el surgimiento de la guerrilla izquierdista. La grave situación que Peralta Azurdia llegó a confrontar como resultado de la efervescencia opositora, hizo que en marzo de 1966 - después de haberse puesto en vigencia una Constitución de marcado sello conservador - el gobierno militar concediera elecciones para presidente de la república y para representantes ante el Congreso.

Posteriormente al asesinato de Castillo Armas, y pese a la inclinación derechista de los regímenes de Ydígoras y Peralta Azurdia, el cuadro político guatemalteco se caracterizó como un esquema pluripartidista de limitada apertura democrática. Asimismo, con base en la Constitución conservadora de 1966 se mantuvo el formalismo legal de celebrar elecciones generales cada cuatro años. Ello configuró la existencia y funcionamiento de varios partidos o movimientos políticos de relativa permanencia. En la extrema derecha figuraba el Movimiento de Liberación Nacional (M. L. N.), el Partido de Castillo Armas, que era una agrupación radicalmente anti-comunista inspirada en la falange española. Su principal sustentación la constituyó el segmento más reaccionario de la oligarquía, sectores de clase media urbana y pequeños propietarios rurales, principalmente los radicados en la zona oriental del país.

Un poco menos a la derecha que el M. L. N., con características de mayor oportunismo, figuraba el Partido Institucional Democrático (P. I. D.), fundado bajo el gobierno de Peralta Azurdia para respaldar la candidatura oficial en 1966. Era un partido que tenía vinculaciones con sectores de la oligarquía, pero que estaba principalmente compuesto por burócratas de distintos niveles.

El Partido Revolucionario (P. R.) era un partido que surge como una agrupación de centro izquierda en 1957, al llegar a su fin el régimen de Castillo Armas, pero que gradualmente adoptó una posición oportunista de centro derecha y terminó con una dirección abiertamente derechista. Fundado como heredero de los partidos revolucionarios del período 1944-1954, y por lo tanto con una base campesina fuerte y el respaldo de importantes sectores urbanos de clase obrera y media, el P. R. adoptó en sus inicios una línea política reformista. De 1957 a 1966, pasa por un período de lucha y crecimiento hasta obtener el triunfo electoral en 1966. Pero una vez en el poder hizo un gobierno tímido, socavado por la derecha, y en 1970 no solo quedó fuera del gobierno sino que cae víctima de la intervención directa, más o menos abierta, de los gobiernos M. L. N. – P. I. D. que rigen al país, quienes nombran a los directivos del P. R. Ello suscita una fuerte reacción de la base. Muchos de sus elementos consideraron que debían librar dentro del Partido una lucha por su recuperación y organizan dentro del mismo al movimiento conocido como Partido Revolucionario Auténtico (P. R. A.), que en las elecciones de 1974 arranca a la dirección oficial más de un cincuenta por ciento de su electorado. Otros elementos de base pasan a formar filas en una nueva agrupación revolucionaria, el Frente Unido Revolucionario Democrático (F. U. R. D.) o Frente Unido de la Revolución (F. U. R.), el cual no logró su inscripción como partido político. Ciertos elementos revolucionarios, finalmente, pasan a engrosar las filas demócrata-cristianas. El Partido Democracia Cristiana Guatemalteca (D. C.), tuvo una trayectoria política contraria a la del P. R. Se inicia como un movimiento de centro derecha con posterioridad a la llegada de Castillo Armas al poder; pero la tendencia izquierdista llega a prevalecer. En 1966, el régimen de Peralta Azurdia no le permite participar en las elecciones, precisamente por la nueva orientación adoptada por sus

directivos; en 1970 representa la alternativa electoral más izquierdista; y en 1974 entra en alianza electoral con el P. R. A., o sea el ala izquierda del P. R. y el nuevo grupo F. U. R. D. Se supone, asimismo, que a esta alianza electoral prestó espontáneamente su apoyo el Partido Guatemalteco de Trabajo (PGT), que opera en la clandestinidad desde 1954.

El Partido Guatemalteco del Trabajo tuvo cierta influencia en sectores estudiantiles, obreros y campesinos. Sin embargo, fue afectado por el asesinato de dos comités centrales completos y por algunos conflictos internos. Su línea comunista ortodoxa, por lo demás, mereció la hostilidad de la ultra-izquierda organizada en distintos grupos guerrilleros.

Señaladas las distintas agrupaciones políticas que han participado en las elecciones de 1966, 1970 y 1974, cabe indicar en qué circunstancias y con qué resultados se han desenvuelto esos comicios.

Las elecciones de 1966, fueron permitidas por el Gobierno militar de Peralta Azurdia como una forma de salir de las dificultades que le presentaban la creciente oposición popular y el fuerte movimiento guerrillero de aquella época. Sin embargo, se buscaba una prolongación del régimen a través de una candidatura oficial auspiciada por el recién formado P. I. D. El M. L. N., por su lado, presentaba un distinto candidato a la presidencia, representativo de una línea más dura. Semejante división de la derecha otorgó el triunfo por mayoría relativa a la candidatura del licenciado Julio César Méndez Montenegro, auspiciada por el P. R. y respaldada extra-oficialmente por todos los grupos de tendencia izquierda a quienes se vedó participar en las elecciones, entre ellos la Democracia Cristiana. Pero la llegada de Méndez Montenegro al poder, fue condicionada por los militares gobernantes y ello contribuyó a que el P. R. hiciera un gobierno tímido, poco satisfactorio para sus elementos de base y socavado e influenciado por los grupos derechistas, inclusive por los grupos para militares de represión tales como la Mano Blanca.

Para las elecciones de 1970, el P. R. presentó una candidatura civil, pero esta no tuvo el respaldo de la Democracia Cristiana, que lanzó su propio candidato, mientras que la derecha se unificó al coligarse el M. L. N. y el P. I. D. en torno a la candidatura del entonces coronel Carlos Arana Osorio, la cual, además, tuvo el apoyo de los grupos armados de represión. El desprestigio en que había caído la gestión del P. R., sumado a la violencia desatada por los grupos de extrema izquierda y extrema derecha, hizo que Arana Osorio ganara una mayoría relativa en las elecciones y que el Congreso, a pesar de ser predominantemente P. R. le entregara el poder en elección de segundo grado.

Para las elecciones de 1974, se mantuvo la coalición derechista MLN-PID, apoyada por un grupo acaudillado directamente por Arana: La Central Aranista Organizada (C. A. O.), cuyas siglas corresponden también a las iniciales de Carlos Arana Osorio. Frente a ellos se erigió el Frente Nacional de Oposición compuesto por la Democracia Cristiana., el Frente Unido Revolucionario Democrático y el Partido Revolucionario Auténtico, una coalición organizada apresuradamente y que contó solamente con tres meses para realizar su campaña electoral. Al respecto cabe recordar que durante la mayor parte del período de Arana, Guatemala vivió bajo estado de sitio y se ejerció una represión inmisericorde que dejó un saldo de muertos y desaparecidos calculado en quince mil personas.

Con el propósito de dividir a la oposición, el Gobierno Aranista había intervenido previamente al P. R. y había logrado que este partido lanzara una candidatura distinta a la del Frente Nacional de Oposición. Sin embargo, este ganó abrumadoramente en las elecciones del tres de marzo. De acuerdo con datos preliminares, su candidato, el general Efraín Ríos Montt, obtuvo un cincuenta y tres por ciento del total de sufragios. Pero el régimen aranista se negó a aceptar el resultado electoral. Después de manipular cifras, se anunció que el candidato MLN-PID, el general Kjell Laugerud, había obtenido una mayoría relativa sobre sus dos contendientes y un Congreso dócil

le entregó el poder en elecciones de segundo grado. Las protestas populares fueron reprimidas, el General Ríos Montt fue dado de alta y enviado como agregado militar a España. La dirección del P. R., por su lado, felicitaba por su triunfo al candidato impuesto. Pocos meses más tarde el régimen continuador del gobierno de Arana se había consolidado y este último seguía ejerciendo gran influencia política.

Las perspectivas electorales de 1978, ofrecían un cuadro un tanto distinto al de 1974. Por una parte hubo un rompimiento entre el M. L. N y el P. I. D. Los sectores derechistas del Ejército y el grupo más fuerte de la oligarquía parecían haber decidido que era inconveniente seguir enarbolando la bandera fascistoide del M. L. N. En vez de ello, contaron con una directiva dócil del P. R., organizaron una coalición P. I. D. - P. R. a la que han llamado de Centro-izquierda, pese a que contó también con el apoyo abierto de la C. A. O. y del propio Arana Osorio. Esta coalición postula como candidato presidencial al General Romeo Lucas García, ex-ministro de la Defensa en el Gobierno de Laugerud.

El MLN, mientras tanto, al verse abandonado por sus compañeros de coalición, adoptó una actitud de oposición derechista y llevó como candidato al coronel Enrique Peralta Azurdía, Jefe del Gobierno Militar 1963-1966. La oposición de izquierda, mientras tanto, dada por el Frente Nacional de Unidad integrado por la Democracia Cristiana, los social demócratas agrupados en Partido Revolucionario Auténtico y una agrupación de cooperativistas y pobladores de barrios marginales organizada como Frente de Participación Popular. Todos estos grupos postularon la candidatura del general Ricardo Peralta Méndez, graduado en el Perú, ex-director de la Escuela Politécnica y exdirector del Comité de Reconstrucción Nacional creado con posterioridad al terremoto de 1976. Para los integrantes del F. R. E. N. U., la postulación de un militar progresista con apoyo en los sectores jóvenes del Ejército, constituía una garantía de triunfo electoral y de respeto a ese triunfo.

Cabe señalar, sin embargo, que el fraude electoral de 1974 creó una honda apatía entre el electorado guatemalteco y una desconfianza hacia los candidatos militares postulados. Esto fue aprovechado por la dirigencia del Frente Unido de la Revolución, (FUR), que se negó a apoyar la candidatura de Peralta Méndez pero que no pudo participar directamente en las elecciones por no ser partido inscrito. La posición oficial del F. U. R. fue no apoyar a ninguno de los tres candidatos. Pese a ello existen fuertes sospechas de que su dirigencia tuvo un entendido con el general Lucas García; a fines de 1977 la Prensa se refería abiertamente a la coalición PID-PR-CAO-FUR, y varios dirigentes furistas habían sido postulados por los partidos oficialistas para puestos de elección popular.

A pesar de la apatía reinante y no obstante la actitud ambigua del FUR, cosas ambas que favorecerían la candidatura oficial, existían indicaciones de que aún habiendo descartado la bandera del M. L. N. el oficialismo no logra convencer al electorado guatemalteco. Una encuesta supuestamente encomendada por la embajada norteamericana a fines de noviembre daba a Peralta Méndez un veintinueve por ciento del electorado y alrededor de un veinte por ciento a cada uno de los otros dos candidatos. Como siempre en Guatemala, los resultados de las elecciones pueden no ser lo más significativo. Ya lo decía el general Anastasio Somoza: se pueden ganar las elecciones y perder el escrutinio.

#### 1.4- Desventajas

El personalismo como mal endémico de los partidos políticos, estimo ha perneado el propio Organismo Legislativo, en donde el acomodamiento de personajes a la vida política del país ha generado que en el seno del mismo se permitan una serie de desaciertos para la institucionalidad de los mismos, Uno de esos casos es la creencia de que debe legislarse para facilitar la multiplicidad de partidos políticos porque esto acrecienta la participación popular y afianza la democracia. Otro es que el

número de los miembros del Organismo Legislativo debe tener una relación directa con el número de habitantes. Ambas ideas, sin dejarles al mismo tiempo algunas condiciones, tienen efectos contraproducentes, entre los cuales se encuentra el rechazo popular, en virtud de la participación poco democrática que han manifestado los legisladores, respondiendo a consignas algunas pocas de partido, o en su mayoría a consignas de grupos oscurantistas relacionados con actividades ilícitas, y otras a consignas personalistas o caudillistas; dejando de lado los principios ideológicos o el interés común, y así obtener el beneficio personal.

En efecto, numerosos partidos se traducen en caudillismo, en irrelevancia o ausencia de fundamentos ideológicos o políticos. Y un Congreso casi multitudinario tiene como efecto directo facilitar la participación de gente incapaz, irresponsable y dispuesta a todo. Sin importar seguir estimulando y desarrollando la corrupción y el aprovechamiento indebido de su condición.

Lo lamentable del caso resulta en que, muchas de las acciones que los gobiernos centrales ejecutan pueden ser fiscalizadas por el organismo legislativo, que es el lugar donde la mayoría de políticos corruptos se logra concentrar, siendo desde ahí que logran negociar y ejercer presión al ejecutivo para imponer personas corruptas en cargos claves.

Esas son sólo algunas de las causas por las que es urgente establecer limitaciones, a los partidos políticos, tales como el aumentar el número de ciudadanos necesarios para fundarlos, así como incrementar las exigencias para que se puedan mantener vigentes como instituciones de derecho público. Y en cuanto al número de diputados, aumentar la cifra de población que ellos representan, o simple y directamente reducir su número y dejarlo fijo o colocarle un máximo.

El Congreso de Guatemala se ha caracterizado porque es, correctamente percibido por la población como un ente de poca utilidad y sobre todo con una carga presupuestaria demasiado onerosa.

Los diputados se encargan de reducir la aceptación popular a ellos y a los partidos que representan. Este organismo del Estado se caracteriza por ser la fuente de justificadas críticas provenientes de todos los sectores.

La sociedad tiene derecho a manifestarse en contra de este tipo de realidades. Por eso, exigir que el número de diputados quede fijo, como ocurre en otros países del Istmo, es mínimo. La expresión popular ya es clara en ese sentido. Queda ahora esperar que quienes puedan cambiar esa situación tengan la valentía y sentido común necesarios para no sepultar la exigencia popular de la democracia como forma de gobierno, y esa misión es propia del Organismo Legislativo al que aquí hago alusión.

Seguidamente cito las principales deficiencias de los partidos políticos en el ámbito interno y externo, señaladas por ASIES, relacionadas con el caudillismo y el personalismo:

- a) “Falta de declaraciones de principios, de valores o idearios acordes con las nuevas realidades y situaciones que vive la sociedad guatemalteca y el mundo. De hecho, esto evidencia ambigüedad ideológica o pragmatismo.
- b) Falta de un proyecto político de largo plazo, que los identifique y distinga como opción ideológico-política singular, y que a su vez fundamente sus propuestas programáticas cuatrienales y su programa de gobierno, en la eventualidad de ejercer el gobierno del país.

- c) Falta de democracia interna. Prevalencia de una conducción caudillista y autoritaria, por sobre una democrática (por su carácter de equipo y por su estilo de conducción, concertador y transparente). Este modelo de caudillismo a nivel nacional también se reproduce a nivel departamental y local, con lo que se cierra toda posibilidad de desempeño democrático. Se produce así, una tendencia centrífuga, que periódicamente expulsa de la organización partidaria a quienes no son del equipo del caudillo, en cualquier nivel que esto ocurra. Por definición, el caudillismo atenta contra la institucionalización de un partido político (al igual que el presidencialismo lo hace con el sistema partidario en general). Por supuesto, estas actitudes autocráticas e intolerantes, también se reproducen dentro de la dirigencia de base y en la propia militancia.
  
- d) Falta de una organización de alcance y cobertura nacional de carácter permanente. Esto está muy relacionado con la escasa afiliación que se genera, y por lo tanto con una aun menor militancia de activistas, que propaguen las propuestas partidarias y busquen el apoyo para sus candidatos, y explique como después de cada elección se produce la desaparición de un alto porcentaje de partidos, que no logran obtener el cuatro por ciento de los votos válidos en la elección presidencial.
  
- e) Partidos cerrados a los planteamientos y demandas de nuevos actores sociales, produciéndose un círculo vicioso en que los segundos cuestionan la legitimidad de los primeros como canales de expresión y de participación ciudadana”<sup>1</sup>.

Comparto el criterio con el columnista nicaragüense Carlos Chamorro, que el costoso y escandaloso proceso de selección de los candidatos presidenciales con que

---

<sup>1</sup> ASIES, *La situación actual de los partidos políticos en Guatemala*, pág. 2.

se inicia un nuevo evento electoral, debería poner sobre el tapete un tema de la mayor importancia política para el país tal y como lo es la democratización de nuestros partidos políticos<sup>2</sup>.

Lamentablemente, a pocos parece preocuparle este asunto, y se asume por parte de los partidarios la idea como si la falta de democracia de los partidos fuese un asunto privado de cada mafia política.

No se aprecia que el modelo de partido esta íntimamente ligado con el tipo de gobierno que un grupo es capaz de organizar, y se desprecia el sentido común que sugiere un mayor potencial para promover la democratización del Estado, cuando prevalece mayor democracia partidaria en una organización. En otras palabras, esto se traduciría en el refrán: Dime cuán democráticos son tus métodos para escoger a tus líderes y candidatos a cargos de elección popular, y te diré quien eres.

Afirma Carlos Chamorro: que “Mientras en otros países centroamericanos como Panamá, Costa Rica y Honduras, los candidatos presidenciales se escogen a través de competencias abiertas y transparentes con participación de las bases partidarias —en Honduras las primarias partidarias son materia obligatoria por la Ley electoral desde hace más de una década—, aquí el concepto de primarias equivale para algunos caudillos al llamado a una rebelión interna”<sup>3</sup>.

Los pretextos para descalificar este mecanismo competitivo abundan, así unos alegan que representa demasiado dinero, otros que la democracia todavía no está madura para tales principios, y algunos se conforman con que la designación a dedo no se ejerza de forma directa sino a través de mecanismos de escogencia indirecta, más sofisticados.

---

<sup>2</sup> Chamorro, Carlos, **El miedo a las primarias**, pág. 1.

<sup>3</sup> Chamorro, **Ob. Cit.**, pág. 1

Y no es que las primarias sean una panacea para asegurar la calidad democrática de un partido y sus candidatos. También encierran riesgos y efectos indeseados. El más visible es que convierten a los partidos en maquinarias electorales de tiempo completo, en las que el dinero que recaudan los candidatos se convierte en un elector privilegiado gracias a la magia del tele-marketing. Pero a final de cuentas, permiten a los partidos despojarse del personalismo y favorecen la renovación de liderazgos.

En tal sentido el capital interesado en financiar opciones democráticas debería entender la diferencia entre contar con un hombre de confianza, y en promocionar un partido político que funcione como una verdadera institución democrática. Lo primero es un mecanismo que puede ser controlado por el capital; lo segundo, implica abrirse a la incertidumbre de las reglas democráticas, y aceptar la eventualidad de que surjan líderes que no sean los favoritos del benefactor del partido.

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, ya que estos son un instrumento o una agencia, para representar al pueblo al expresar sus exigencias. De esa cuenta, al estar éstos instrumentos 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.

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 lamentable es que en la medida que los ciudadanos no se sienten incluidos ni representados, dejan de creer en las reglas

institucionales y apuestan cada vez más por soluciones de hecho al margen de la leyes, en muchas ocasiones de tipo violentas.

Esto favorece aún más a la ausencia de institucionalización, reforzada por un sistema legal excluyente. Por eso no es de extrañar que la insistencia de muchos sectores por modificar la Ley Electoral y de Partidos Políticos sea modificar las situaciones sociales al interior de cada organización política, por lo que es sugerible promover la iniciativa de reformar una serie de normas que pretendan a corto plazo, servir como mecanismos para fortalecer la democracia en el seno de los partidos políticos y consolidar los procesos electorales, nacidos de la transición democrática.



## CAPÍTULO II

### 2- Organización de los partidos políticos

#### 2.1- Órganos

El Decreto 1 – 85 de la Asamblea Nacional Constituyente, el cual contiene la Ley Electoral y de Partidos Políticos, establece dentro de su Título II Partidos Políticos, el Capítulo III, denominado Órganos de los partidos políticos, el cual en su cuerpo desarrolla lo relativo a la estructura organizativa de las organizaciones políticas, para lo cual cito su parte conducente:

“Artículo 24. Estructura organizativa. Todo partido político debe contar por lo menos con los órganos siguientes:

a) Órganos nacionales:

- 1) Asamblea Nacional.
- 2) Comité Ejecutivo Nacional

b) Órganos departamentales

- 1) Asamblea Departamental.
- 2) Comité Ejecutivo Departamental.

c) Órganos municipales:

- 1) Asamblea Municipal.
- 2) Comité Ejecutivo Municipal.

Podrá tener de conformidad con sus estatutos, órganos de consulta, ejecución y fiscalización”.

## 2.2- Atribuciones de la asamblea nacional

La Asamblea Nacional de una organización política es el órgano de mayor jerarquía, la cual está integrada por dos delegados con voz y voto de cada uno de los municipios del país, en donde la entidad tenga organización partidaria, los cuales serán electos por la Asamblea Municipal respectiva.

Es la propia Ley Electoral y de Partidos Políticos, la que establece las atribuciones de la Asamblea Nacional, las cuales cito a continuación de manera textual:

“Artículo 26. Atribuciones de la Asamblea Nacional. Son atribuciones de la Asamblea Nacional:

- a) Conocer del informe que le presente el Comité Ejecutivo Nacional en cada una de sus reuniones y aprobarlo o improbarlo.
- b) Fijar la línea política general del partido de acuerdo con sus estatutos y su declaración de principios y señalar las medidas que deben tomarse para desarrollarla;

- c) Conocer, aprobar o improbar, el informe económico que el Comité Ejecutivo Nacional debe presentarle;
- d) Elegir, en su reunión correspondiente, a los miembros del Comité Ejecutivo Nacional;
- e) Elegir y proclamar a los candidatos del partido, a la Presidencia y Vicepresidencia de la República;
- f) Acordar la modificación de la escritura constitutiva, o de los estatutos del partido.
- g) Conocer, aprobar o improbar los convenios de coalición y de fusión del partido,
- h) Elegir y proclamar a los candidatos a diputado en aquellos departamentos donde no se cuente con organización partidaria y elegir y proclamar a los candidatos a diputado en listado nacional;
- i) Resolver sobre cualesquiera otros asuntos y cuestiones que sean sometidos a su conocimiento”.

En la práctica, hemos determinado que el presente Artículo, es uno de los que menos se cumple; en virtud que la línea política del partido rara vez, por no decir nunca, se fija en Asamblea General. Es común en las organizaciones políticas, que una cúpula dirigencial muy cerrada, quienes pueden o no ser parte del comité ejecutivo, son los que fijan la línea política del mismo. De igual manera el elegir a los miembros del Comité Ejecutivo Nacional, ha quedado en un simple acto formal, debido a que es la cúpula dirigencial quien designa quienes ocuparán los cargos dentro de tal organismo. La proclamación de los candidatos del partido a la presidencia y vice

presidencia de la república es una acto que sabe hacer muy bien la asamblea nacional, pero elegirlos, ya es producto de negociaciones a nivel de la cúpula dirigenal de partido.

### 2.3- Atribuciones del comité ejecutivo

El Artículo 28 del Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, establece que la elección del secretario general y demás integrantes del comité ejecutivo nacional, se hará por planillas encabezadas por los candidatos a secretario general y secretario general adjunto, en la que se incluirán no menos de tres suplentes. En caso de que ninguna de las planillas obtenga la mayoría absoluta, la elección se repetirá entre las dos planillas que hubieren obtenido mayor número de votos.

Electo el secretario general y demás integrantes del comité ejecutivo nacional, estos tendrán las funciones que detalla el Artículo siguiente:

“Artículo 29. Atribuciones del Comité Ejecutivo Nacional. Además de las funciones que se detallan en esta ley, corresponde al Comité Ejecutivo Nacional:

- a) Supervisar el funcionamiento de los comités ejecutivos departamentales y municipales y, organizar y dirigir las actividades del partido en forma acorde con los estatutos y los lineamientos aprobados por la Asamblea Nacional.
- b) Convocar a la Asamblea Nacional por lo menos una vez cada dos años y preparar el proyecto de agenda de dicha reunión
- c) Convocar a asambleas departamentales y municipales, preparando el proyecto de agenda de las reuniones, el que deberá hacerse del

- conocimiento previo del secretario general departamental o municipal respectivo y supervisar el desarrollo de tales asambleas,
- d) Designar candidatos del partido a cargos municipales de elección popular, en aquellos municipios donde el partido no tenga organización;
  - e) Designar a los fiscales y demás representantes o delegados del partido ante el Tribunal Supremo Electoral;
  - f) Designar la Comisión Calificadora de Credenciales de los delegados municipales ante la Asamblea Nacional;
  - g) Crear los órganos que sean necesarios para el mejor funcionamiento del partido, el desarrollo de sus fines y principios, así como designar a sus integrantes;
  - h) Nombrar y remover a los funcionarios y demás personal administrativo del partido;
  - i) Las demás atribuciones que le señalen los estatutos del partido.

#### 2.4- Secretario General

Siguiendo de acuerdo a lo que establece la Ley Electoral y de Partidos Políticos, las funciones del secretario general las encontramos reguladas de la siguiente forma:

“Artículo 32. Secretario General. El Secretario General tiene la representación legal del partido. Desempeñará su cargo por dos años, salvo que en la Asamblea

Nacional se le elija por un período menor y podrá ser reelecto de conformidad a los estatutos del partido.

El Secretario General está obligado a acatar las disposiciones y acuerdos del Comité Ejecutivo y si se negare, cualquier miembro del mismo podrá hacerlos valer ante las autoridades, con certificación del acta de la sesión en que se tomó la disposición o acuerdo”.

De la misma forma la normativa ut supra citada nos refiere sus atribuciones de la siguiente manera:

“Artículo 33. Atribuciones del Secretario General. Además de las que le señale esta ley y los estatutos, el Secretario General tiene las siguientes atribuciones:

- a) Presidir las sesiones del Comité Ejecutivo Nacional;
- b) Ejercer la representación legal del partido, en juicio y fuera de él y en todos los actos y contratos que sean de la administración ordinaria del mismo. Los estatutos determinarán los casos en que, para ejercer tal representación, se necesitare la autorización del Comité Ejecutivo Nacional;
- c) Ejecutar y hacer que se ejecuten las resoluciones de la Asamblea Nacional y del Comité Ejecutivo Nacional;
- d) Ser el medio de comunicación entre la dirección nacional del partido y los órganos departamentales y municipales;
- e) Participar, con voz y voto, en las reuniones de los órganos de consulta y ejecución, como miembro ex officio de ellos;

- f) Designar a los fiscales del partido ante las Juntas Electorales Departamentales.

Los estatutos podrán autorizar al Secretario General a delegar, por escrito la representación legal del partido en otros miembros del Comité Ejecutivo Nacional para asuntos específicos

## 2.5- Afiliados

El término afiliado en el ámbito político guatemalteco, representa sólo una parte de los sujetos que en realidad son partidarios. El término afiliado muchas veces consiste en un mero requisito para los partidos y resulta en ciudadanos sin mayor conocimiento, compromiso ni identidad partidaria. En ese mismo sentido, aquellos militantes más activos y comprometidos con el partido, no necesariamente son afiliados. Este último aspecto está definido por dos elementos: el marco legal y el tema de los recursos financieros. Como he dejado anotado *ut supra* el tema financiero determina la calidad y capacidad de participación y toma de decisiones dentro de un partido político.

No es extraño pues, que dadas las características de nuestro sistema, mucha gente considere que los partidos políticos son prescindibles, que se puede tener democracia sin partidos o sin Congreso. Sin embargo, las afirmaciones de este tipo no deben hacerse a la ligera, realmente debe reflexionarse sobre el papel de los partidos políticos, sobre todo en democracias que no han funcionado sin ellos.

El punto central, que no debe perderse de vista es el diseño institucional del sistema de partidos políticos y el marco que permite la participación ciudadana dentro de ellos. Así pues, los correctivos e incentivos en la ley, que permitan y corroboren la

participación ciudadana y progresivamente eliminen el control centralizado del partido, son fundamentales para el cambio en la participación y desempeño partidario, así mismo, para la construcción y consolidación democrática en Guatemala.

Considero que el sistema político guatemalteco es un sistema al que le falta ser más democrático, más participativo y más político. Lo que parece claro es que la falta de legitimidad de los partidos políticos, la escasa gobernabilidad de los últimos gobiernos, el enfrentamiento abierto entre gobierno y sociedad, y la persistente desconfianza de la sociedad hacia el Estado, la cual puede explicarse precisamente a partir del alejamiento de los gobiernos y sus electores, de los candidatos y las bases partidarias entre el partido político y la sociedad, entre el partido y sus afiliados.

Definitivamente los partidos políticos guatemaltecos no han realizado esfuerzos tendentes a mejorar su afiliación y que ésta se manifieste democráticamente. Tal y como lo manifiesta el licenciado Gabriel Medrano al comentar: “Luego de una serie de entrevistas realizadas a dirigentes políticos, todos aseguraron tener una dirigencia colectiva democrática y un proceso permanente de reclutamiento constante y activo, pero la realidad de los hechos apunta hacia otro sentido, los cuadros de dirigencia se entronizan en las cúpulas de mando, gravitando en torno a un personaje específico, íntimamente vinculado con los orígenes del partido, en algunos casos su casi propietarios, reproduciendo modelos elitistas para reemplazo de la dirigencia, en la gran mayoría de los casos en forma ajena a las asambleas generales, departamentales y municipales, sin que en este proceso tengan algo que ver u opinar los miembros de las bases”<sup>4</sup>.

Indica el licenciado Medrano en su trabajo citado que en agosto de 1989 la Asociación de Investigación y Estudios Sociales ASIES, celebró su V Seminario sobre el rol de los partidos políticos, denominado el ordenamiento interno de los partidos, en el que uno de los conferencistas señaló: “mi intervención es eminentemente crítica del sistema del ordenamiento interno de los partidos políticos de Guatemala, porque

---

<sup>4</sup> Medrano, Gabriel, **Regulación jurídica de los partidos políticos en Guatemala**, pág. 26

partimos, si ustedes quieren, de una conclusión obtenida del estudio, de que no existe un verdadero ordenamiento interno dentro de los partidos políticos de Guatemala... Con los años que han pasado, vemos que el hecho de que en la ley se exija esta organización interno-democrática, que sería un ordenamiento interno que refleje la voluntad de los afiliados, no la voluntad de los dirigentes, pues no se ha dado, talvez del análisis de este Seminario, pues, puede ser que al menos algunos de los dirigentes políticos presentes tomen conciencia de que la supervivencia de su partido político, realmente descansa en democratizar el mismo, en que la dirigencia responda al interés de las bases”.

Han pasado poco mas de quince años desde la celebración del evento referido, periodo durante el cual se han celebrado cuatro elecciones generales que han sido ganadas por diferentes partidos políticos, cuestión que denota la extrema volatilidad electoral que es realmente espectacular. Es decir que existe un divorcio entre lo normado y la realidad. Lo primero pretende que los partidos políticos sean canales de expresión de todas las fuerzas políticas organizadas, incluso las que durante muchos años lo hicieron ilegalmente porque la Constitución política lo prohibía o bien por temor a la represión y a la violencia institucional, que sería el caso de la U. R. N. G. grupo que firmó los Acuerdos de Paz con el gobierno de la República durante la década de los años noventa, que hoy se encuentra legalizado, pero la práctica evidencia que los partidos además de carecer de suficientes bases, porque el número de ciudadanos afiliados a los mismos es reducido, tampoco responden a las expectativas de la población.

El editorial del diario El Periódico correspondiente al treinta y uno de marzo de 2004, es lapidario al señalar: los partidos políticos locales, lejos de aglutinar a los diferentes sectores y grupos sociales y de presión, son sencillamente un sector más en la sociedad, con objetivos y metas específicas y muy concretas, salir del anonimato financiero y económico es uno, si no el más importante y desconocen o no les interesa,

excepto para las elecciones, los problemas, aspiraciones y demandas de los demás sectores de la sociedad.

La Asociación Amigos del País, fundación para la cultura y el desarrollo, editó la Historia Popular de Guatemala, la que en su tomo IV, fascículo X, época contemporánea, afirma que: "...el examen de las elecciones y partidos políticos de este medio siglo de historia electoral no conduce a conclusiones alentadoras, pues los partidos no han representado un verdadero ejercicio democrático interno, ya que han sido las cúpulas las que generalmente toman las decisiones, sin el consenso mayoritario de sus afiliados, a través de consultas o elecciones primarias. Varias razones podrían esgrimirse para explicar las razones del por qué los partidos políticos en Guatemala son organizaciones electoreras, en las que el cacicazgo compra de voluntades, prepotencia de dirigentes, negociaciones bajo la mesa que satisfacen intereses individuales y particulares constituyen la regla, pactos repudiados por las bases, incapacidad para administrarlos... son asuntos permanentes, pero existe una que resulta fundamental, se sintetiza en que a su interior no existe una plena y auténtica democracia, lo que se debe básicamente a que no se ejerce el sufragio de manera secreta y que tampoco se discuten los problemas del país ni de las comunidades de manera amplia y bajo un clima en que se estimule el debate y el impulso de ideas que resuelvan los problemas de la sociedad. Si se incorporaran preceptos para asegurar no sólo la participación independiente sino también libre, bajo mecanismos ágiles y transparentes quizá se podría poner coto a vicios arraigados en el medio y que están carcomiendo, no lentamente, sino velozmente el sistema de partidos políticos en Guatemala. La última reforma a la ley debería de haber incluido aspectos que ayudaran a resolver esa grave crisis, pero no introduce suficientes cambios que auguren ese tipo de transformaciones que son esenciales para iniciar un proceso de institucionalización de los partidos políticos en Guatemala".

## CAPÍTULO III

### 3- Representación social

#### 3.1- Sectores sociales menos representados

En cuanto al tema de género, el trabajo del licenciado Medrano, nos informa que: "...este tema no se encuentra regulado en Guatemala como tal. Sin embargo, en el estudio de participación y abstención electoral realizado, entre octubre de 1999 y marzo de 2000, por importantes instituciones académicas guatemaltecas, titulado ¿Por qué no votan los guatemaltecos?, se señala: <Se viene diciendo con razón que a esta democracia que se está construyendo en Guatemala todavía le faltan muchas cosas. Junto a la incorporación ciudadana de los pueblos indígenas, la incorporación de la mujer a la política>. En el caso de Guatemala son diversos y variados los motivos que determinan la no participación de la mujer en la política, en este informe nos concretamos a señalar que este aspecto, de la representación de mujeres, no se encuentra establecido y que algunos sectores femeninos demandan mayor participación política dada la desigualdad que existe con el otro género al momento de hacer las comparaciones de puestos de elección ocupados por unos y otros... Con relación a la existencia de normas relacionadas a otros grupos afiliados a los partidos políticos, tales como juventud o grupos étnicos, no existen disposiciones legales que

regulen su participación, motivo por el cual el tema queda a resolver por los propios partidos”<sup>5</sup>.

Pero es oportuno señalar que los partidos políticos no son los únicos llamados a resolver la participación del sector femenino o de cualquier otro, pues ya hemos visto sobradamente los problemas que atraviesan los partidos para constituirse, restaurarse y mantenerse en el que hacer político, tomando en cuenta el énfasis de su participación casi exclusiva en los procesos electorales. Son los mismos sectores y el gobierno quienes deben lograr esa cuota de participación creando entre otras cosas, las condiciones necesarias para la participación. Condiciones tales como seguridad y certeza jurídica en todos los actos a realizar por los partidos políticos.

De acuerdo a Prensa Libre del 11 de abril del 2007, la Organización de Naciones Unidas (ONU), convocó a representantes de organizaciones que participarán en los próximos comicios, para expresar su preocupación por los altos índices de violencia y para sugerir que la seguridad, la justicia y la atención a los derechos humanos sean incluidos en sus agendas y proyectos.

Como elementos de convicción aportaron los delegados de Naciones Unidas, las estadísticas, que entre otras señalan que, en el año dos mil seis, 582 mujeres fallecieron de forma violenta, constituyéndose Guatemala en el país número uno en Centroamérica y número dos a escala mundial en cantidades de muertes violentas de mujeres.

---

<sup>5</sup> Medrano, **Ob. Cit.**, pág. 27

### 3.2- Legislación ordinaria

La Asamblea Nacional Constituyente, electa en julio de 1984, decretó la Constitución Política de la República actualmente vigente. En materia electoral emitió el Decreto 1-85 que contiene la Ley Electoral y de Partidos Políticos, con las reformas que le fueron introducidas por los Decretos 51-87, 74-87, 35-90 y más recientemente el 35-2006 del Congreso de la República y su adecuación a la reforma constitucional de 1994. Esta Ley regula, además de lo relativo a los procesos de elecciones, los derechos políticos y los órganos y autoridades electorales, todo lo relacionado con los partidos políticos y otras instancias de participación política ciudadana.

Como fue señalado anteriormente, una de las motivaciones para la promulgación de la Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1985, fue la de crear una estructura jurídico-política que garantizara un régimen de legalidad constitucional, de donde derivara un sistema de organizaciones políticas encaminadas a ser efectivas en la práctica de la democracia.

Sin embargo, el actual sistema político electoral se limita a garantizar el proceso de reemplazo de las estructuras de autoridad, dentro de la coyuntura de lo electoral; pero no aborda ni enfrenta el reto de la construcción de la democracia por intermedio de los partidos políticos, dentro de un proceso mucho más amplio que la simple ritualidad electoral de cada cuatro años. Esto, obligadamente conlleva a enfrentar ahora los retos del cambio estructural.

La construcción de un régimen democrático se fundamenta en primera instancia en un sistema electoral confiable, ágil y transparente, que permita la consolidación de ciertos aspectos institucionales y formales básicos. El sistema electoral en un país democrático tiene que propiciar la legitimación de la democracia misma, la alternabilidad en la delegación del poder local y nacional.

ASIES nos refiere que durante los quince años de realización del Seminario sobre el Rol de los Partidos Políticos se ha podido establecer una inquietud constante por parte de los participantes, conferencistas y analistas acerca de la necesaria regulación de algunos temas que contribuirían a fortalecer y mejorar el funcionamiento de los partidos políticos guatemaltecos. Algunos de estos temas dicen son:

- “Establecer las funciones de los partidos políticos y revisar lo estipulado en la ley en cuanto a sus obligaciones;
- Revisar los requisitos para la organización formal de los partidos políticos;
- Adoptar las medidas necesarias tendentes a lograr su democratización interna;
- Regular de manera más clara y detallada todo lo concerniente al financiamiento de los partidos;
- Revisar las sanciones por infracción a las normas; y,
- Ampliación de las funciones y atribuciones del Tribunal Supremo Electoral.”

La Ley Electoral y de Partidos Políticos muestra un vacío legal al no señalar la manera en que se desarrollaran las funciones del partido político, por tanto se hace indispensable establecerlas, sobre todo en lo que respecta a su función de intermediación entre el pueblo y el Estado.

Al respecto considero se debe desarrollar tal articulado en la ley, obligando a los partidos políticos a dar cuenta de las acciones que están tomando con el propósito de adherir al partido la mayor cantidad de miembros femeninos. De igual manera, si el fomento de la educación y formación cívico-democrática de los afiliados es una

obligación, la misma debiera ser evaluada y fiscalizada, antes, durante y después. Antes podría hacerse a través de la creación de un pensum de estudios. Durante a través de la participación de delegados del Tribunal Supremo Electoral, en el desarrollo de dicho programa. Y después, también a través de la participación de delegados del Tribunal Supremo Electoral, pero en esta ocasión en su calidad de fiscalizadores, que califiquen tal cumplimiento como requisito indispensable para su participación en los comicios próximos.

También es necesario hacer ver y buscar su verdadera obligatoriedad a la promoción de análisis de los problemas nacionales, mismos que no son expuestos ni se encuentran en la agenda de los partidos políticos a no ser que se encuentren en las vísperas de la campaña electoral.

Por otro lado, es necesaria una revisión de las obligaciones de los partidos políticos, con el fin de combatir su extrema volatilidad, muestra de su poca consistencia, inestabilidad y el alto índice de tránsfugas entre sus miembros. La revisión de las mismas debe descansar en la concepción teórica de que para que exista un partido político debe reunir tres elementos fundamentales: ideología política, plan de gobierno y organización permanente establecida a escala.

Con base a lo anterior sugiero adicionar la función formativa democrática no sólo a los afiliados sino a la ciudadanía en general para contribuir de manera institucional y no meramente partidaria a la cultura democrática; y la de presentar su plataforma política y programa de gobierno, para insistir en su papel de intermediación.

Estimo que un partido político debe cumplir con los requisitos mínimos de organización establecidos por las leyes para su vigencia jurídica. Más allá de la organización formal es importante la continuidad y complejidad de un partido-organización que sobreviva a sus dirigentes. La estructura organizacional de toda agrupación política democrática debe caracterizarse por tener representatividad desde

el nivel local hasta el nacional. La estructura de un partido político debe ser entendida como la cantidad y calidades de sus miembros seguidores de determinado ideario político.

En este sentido, los relativamente bajos requerimientos para la conformación de un partido, han incidido en un multipartidismo que ha caracterizado el proceso político guatemalteco.

En Guatemala, los partidos en general carecen de una organización completa y de una estructura sólida. La mayor parte de ellos son de reciente creación; cumplen con los requisitos legales mínimos para conformarse en un partido político, pero no tienen representatividad en muchas áreas rurales. Es por ello que se debe considerado la conveniencia de modificar el número de afiliados necesarios para su formación y los requisitos de organización partidaria, aumentándolos. Esta formalidad evitaría un multipartidismo extremo y lograría un sistema más representativo y democrático y por consiguiente más sólido.

Además de la modificación a este requisito y dado que los partidos acogen en su seno un número significativo de ciudadanos cuyos intereses políticos pretenden representar, se debe considerar la obligatoriedad de que los mismos cuenten con un ideario o declaración de principios que oriente sus acciones. Ello crearía un pluralismo real en el país, que represente la concurrencia de opiniones y acciones de diversa orientación ideológica en la marcha del Estado. Aparte del interés personal en la política, la pertenencia a un partido debiera ser decidida por un ciudadano con base a criterios de tipo ideológico.

En Guatemala, la aglutinación de grupos sociales o de personas alrededor de los distintos partidos existentes parece responder más a intereses personales que a creencias ideológicas comunes. Son así explicables el frecuente tránsito de políticos de uno a otro partido y algunas alianzas políticas coyunturales inconsecuentes desde el

punto de vista ideológico. Dada la baja consistencia ideológica de la mayoría de partidos políticos y su actuación frente a la realidad nacional, ya sea en el gobierno como en la oposición, puede interpretarse que la mayoría son partidos orientados hacia y por el poder y no por políticas de servicio público.

Finalmente diré que los sectores sociales menos representados, son en realidad sectores integrados con un fuerte número de electores, y que son las entidades de la sociedad civil organizada las que les han sabido ganar espacios dentro del que hacer político del país; es así como por ejemplo el sector femenino del país posee hoy por hoy una fuerte representación, la cual si bien es cierto no es política le ha sabido ganar un espacio considerable dentro de los intereses de los partidos políticos en momentos electorales.

Por supuesto no debo dejar de mencionar el sector indígena del país, el cual es sin lugar a dudas el sector más numeroso y más codiciado por los candidatos políticos, el cual considero no se encuentra representado en una sola figura de la sociedad civil, por el contrario, de acuerdo a su diversidad, se encuentra representada en este tiempo por diversas figuras provenientes de las distintas etnias que componen la sociedad guatemalteca; lo cual a nuestra particular manera de percibir el espectro electoral no beneficia a dicho grupo social, como lo demuestra la ultima encuesta realizada por Vox Latina y publicada por Prensa Libre el 30 de marzo del 2007, la cual atribuye una intención de voto hacia Rigoberta Menchù, quien no solo representa al sector indígena sino también al sector femenino, de un 2.18%, aunque a decir de ella misma en una entrevista ofrecida en Madrid, España y publicada por el diario Prensa Libre el 12 de abril del 2007, asegura tener el apoyo del 75% de los guatemaltecos.

El sector indígena se encuentra fragmentado y se mantiene como hasta ahora sumido en las condiciones más deplorables de los grupos sociales, por supuesto todo esto, creo es susceptible de ser superado en el momento en que las distintas etnias arriben un punto de encuentro o consenso para gobernar.

### 3.3- Ideología partidaria

Considero que en Guatemala no se cuenta con partidos extremistas, sin embargo, se puede afirmar que tampoco hay izquierdas ni derechas bien definidas. Aunque en intentos anteriores se ha caracterizado a algunos de los partidos actualmente vigentes como de izquierda o derecha, una lectura detenida de sus postulados ideológicos puede demostrar, fácilmente, que la tendencia es a acercarse al centro y que todos, sin excepción, entran de alguna manera en la caracterización de partidos abarca todo.

Refiere la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales que los postulados ideológicos de cada partido político, registrados ante el Tribunal Supremo Electoral, señalan una multiplicidad de principios: “En muchos casos estos principios manifestados por escrito revelan grandes contradicciones en los términos ideológicos utilizados, entre ellos están por ejemplo: libre mercado, economías sociales de mercado, economías mixtas, subsidiariedad limitada del Estado, principios socialdemócratas, fundamentos religiosos, etc. o se autodenominan partidos democráticos agregando todo tipo de adjetivos a la democracia: democracia política, democracia social, democracia económica, democracia real, etc. Los postulados ideológicos también revelan, por citar un ejemplo, la existencia de partidos socialistas que declaran, de manera muy pragmática y contradictoria, su apoyo al libre mercado y al libre empresariado”<sup>6</sup>.

Esta vaguedad y contradicciones en los marcos formales de los partidos políticos, permite la capacidad de incluir a todos los electores sin mayores problemas de incongruencia con sus principios ideológicos. Sin embargo, la gran verdad que

---

<sup>6</sup> Ortiz Loaiza, Anisia Paola, **El quien es quien partidario I: Estructura partidaria**, pág. 18

revelan estos documentos es que los postulados ideológicos y, en general, el marco legal de los partidos importa muy poco para el funcionamiento real de los mismos. Esto se refuerza con el hecho de que muy pocas personas dentro de los partidos conocen los postulados ideológicos y los estatutos. No es un documento herramienta para todos sus afiliados: en pocos casos existe como documento impreso y cuando existe, generalmente, se reparte como parte de la propaganda electoral y no como un pilar del funcionamiento del partido.

Dichos documentos no necesariamente revelan las tendencias políticas que practican los legisladores ni gobernantes electos de cada partido, ni tampoco la ideología de la cúpula partidaria, que en muchos casos se conoce por su discurso y acciones concretas e incluso se contrapone a la ideología partidaria plasmada en los documentos oficiales. Esta liviandad ideológica permite acentuarse más las estructuras personalistas al interior de los partidos políticos, sean las figuras afiliados o no al mismo

Señala el trabajo publicado por FLACSO: "...con base en los postulados escritos y con el objetivo de hacer un intento por ubicar ideológicamente a los partidos políticos, se elabora la siguiente tabla, tomando como base la definición de sus postulados políticos, económicos y sociales. Con un par de ejemplos que señalan la movilidad y versatilidad de los partidos en el espectro ideológico. No sin antes aclarar que es difícil definir la tendencia ideológica con certeza, debido a que hay una serie de elementos subjetivos, tanto en la apreciación como en algunas frases plasmadas en dichos documentos.

Los criterios que se tomaron en cuenta para la elaboración de dicha clasificación son esencialmente: a) los planteamientos sobre el papel del Estado, si se defiende un Estado fuerte o un Estado no intervencionista y reducido a su mínima expresión; b) el papel asignado al mercado y la libre empresa; c) los planteamientos de corte social,

esencialmente los argumentos relativos a la subsidiariedad del Estado, la inclusión de las minorías políticas, el reconocimiento del multiculturalismo, entre otros.

Se observa la preponderancia de partidos de centro y centro derecha, pero como se señaló antes, la elaboración del discurso deja muchas interrogantes y vacíos, por lo que en muchos casos incluso los mismos dirigentes dicen pertenecer a otras corrientes”<sup>7</sup>.

Refiere el trabajo citado supra que se citan dos ejemplos: El primero de ellos es el caso del Partido Patriota, el cual visualizó hasta hace pocos meses un cambio radical de la derecha plasmada en sus estatutos a la izquierda, con el nuevo discurso de la revolución patriota; sin embargo da un nuevo giro con el discurso urge mano dura, con lo cual retoma su postura radical de derecha, resulta interesante analizar cómo es factible para un partido moverse de un lado a otro sin mayores problemas, con sólo cambiar el énfasis en el discurso y autoproclamarse en un sentido o en otro, en detrimento de cualquier fortaleza partidaria institucionalizada, susceptible de ser construida a largo plazo.

El segundo caso es el del Partido de Avanzada Nacional, el cual es un caso similar, producto de una división y ruptura interna, manifestada en sus elecciones primarias, que llevó a sus nuevos líderes a replantear sus postulados ideológicos, por lo que se esperaba que en su próxima asamblea se ratifique una postura más moderada, pero que sigue oscilando entre el centro y la derecha.

Esta variabilidad de la ubicación partidaria en el espectro ideológico revela la flexibilidad del sistema y el poco arraigo partidario en sus bases o, por lo menos, sugiere que se le da poca importancia a la ideología. Por otro lado, la ideología partidaria permite evaluar la polarización del sistema de partidos que es entendida como el grado de diferencias entre los distintos partidos políticos respecto de su

---

<sup>7</sup> Ortiz Loaiza, **Ob. Cit.**, pág. 18

ideología política y su base social. Sin embargo, aunque en Guatemala se habla de una sociedad fragmentada y polarizada, esta no obedece a cuestiones ideológicas, como quedó demostrado al final de los treinta y seis años de lucha interna que sufrió la población guatemalteca al comprobar que la causa en una gran mayoría fue abrazada debido a la desigualdad económica y social y no a aspectos ideológicos. Esta división tampoco se refleja necesariamente en el sistema partidario. Puede señalarse una posible explicación de dos vías: En primer lugar, los partidos parecen no representar los intereses e ideología de las bases, pasando este elemento — la ideología — a un segundo plano. Por otro lado, la falta de una cultura política, el desconocimiento y la falta de una identidad política, permiten que un porcentaje muy reducido de la población sea el que participe en la política y los que lo hacen, difícilmente lo hagan enarbolando la bandera de alguna identidad comunitaria o socioeconómica.

Generalmente se trata de intereses y conveniencias muy puntuales, que nada tienen que ver con la ideología de un partido: esta última, en la mayoría de los casos, difícilmente conocida por los mismos afiliados activos.

#### 3.4- Institucionalización de los partidos políticos

El proceso de selección de candidatos es un indicador clave para descubrir el juego de interacciones que influyen en las decisiones que se dan en el interior de un partido. Los métodos pueden ser clasificados de diversas maneras según sea el criterio empleado y la elección del mecanismo tiene consecuencias sobre el tipo de democracia interna que se da en la organización. Los mecanismos más participativos e incluyentes serán aquellos en los que se celebren elecciones y los menos serán en los que decide una sola persona, el líder del partido. El número de personas que participa en el proceso decisonal es una variable fundamental para conocer el grado de democratización de un partido político.

La circulación de las élites y la capacidad de renovación de los que trabajan y dirigen el partido son elementos importantes para que haya democracia interna. Por ello, se debe garantizar el uso de mecanismos participativos en la elección de las autoridades como una manera de enfrentar la oligarquización organizativa. Posiblemente, este sea uno de los retos más difíciles de alcanzar. Cualquier político que tenga en sus manos la dirección partidista o el control de recursos de poder dentro de un partido político, no querrá desprenderse de ellos. Es natural que desarrolle actitudes conservadoras con respecto al cambio organizativo. Y, precisamente, el escaso recambio de las autoridades partidistas, la constante reelección de los mismos dirigentes o de miembros vinculados por lazos no burocráticos, son cuestiones que dificultan los niveles de democracia interna, ya que no facilitan la igualdad de oportunidades de los miembros de ascender en la carrera burocrática.

Que un partido utilice elecciones para seleccionar a sus candidatos o a sus dirigentes no basta para que sea más democrático. El nivel de participación e inclusión de los militantes en la representación del partido, en la definición del programa, en la delimitación de las estrategias y en las decisiones, también importan al medir el nivel de democracia interna así como también es relevante la presencia de minorías y de grupos poco representados tales como mujeres, jóvenes en los órganos de dirección y en las candidaturas del partido. La equitativa representación de los diferentes grupos suele buscarse a través de mecanismos normativos de discriminación positiva, que se convierten en acciones destinadas a favorecer la igualdad, la representación política y dar un trato preferencial a los sectores marginados.

En la práctica, no hay consenso sobre la adecuación de utilizarlos y, cuando se emplean, suelen ser para la representación de los grupos en las instituciones estatales y no en los partidos. El debate tiene dos posiciones. Por una parte, los que se manifiestan en contra de su uso porque señalan que su empleo – sin que medie la competencia de los iguales ante la ley – es una herencia medieval, corporativa y altamente anti-democrática. Por otra, quienes están a favor y sostienen que es un

instrumento institucional que favorece la equiparación igualitaria de sectores desfavorecidos y que debe ser utilizado de manera provisional hasta que los diversos grupos consigan equiparar la representación. Así, un partido será más democrático cuando en sus órganos de gobierno se hallen representados todos los sectores, incluyendo las minorías, que integran la comunidad partidista.

Una cuestión que aquí también importa es la representación territorial de los grupos locales en los órganos de decisión partidista. Para que se den mayores niveles de democracia interna debe haber una mayor descentralización territorial de las decisiones, beneficiar a la periferia. En resumen, debe darse la participación de los militantes en el proceso decisonal central, sin exclusiones territoriales, sin sanciones por expresar las diferencias y una mejor representación en los órganos de gobierno.

Una última dimensión, quizás la menos explorada en el análisis de la democracia interna, es la rendición de cuentas tanto de los dirigentes como de los candidatos respecto de los militantes del partido. La democratización se consigue con mayor control de los representantes por parte de los ciudadanos y esto se hace extensible a los militantes con respecto a sus autoridades y sus candidatos. Precisamente, el hecho de que los dirigentes de los partidos deban responder a las exigencias de los miembros y de los ciudadanos en general es lo que los diferencia de cualquier otro tipo de organización. Un partido será entonces internamente democrático cuando sus dirigentes rindan cuentas ante sus miembros y estos, al tener información, puedan apartarlos del poder o del manejo del partido. A pesar de ello, la idea de que los ciudadanos tengan la posibilidad de premiar y castigar no sólo en momentos de elecciones y respecto a políticas concretas es una medida posible, aunque difícil de poner en práctica.

En resumen, hoy sabemos que un partido gozará de mayores niveles de democracia interna cuando sus líderes y candidatos se elijan por los miembros, a través de mecanismos competitivos; en donde las decisiones sean inclusivas y sean

tomadas con la participación voluntaria de sus miembros; los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos, incluso aquellos que son minoritarios; aquellos que piensen distinto puedan expresar sus preferencias sin temor a ser castigados; los candidatos, cargos públicos y autoridades rinden cuentas de sus actos a través de mecanismos de control efectivo y se dé el respeto de una serie de derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones.

Un partido democrático será aquel que internamente acepte y ejerza el pluralismo, favoreciendo la participación de los miembros en cada proceso y garantizando que la heterodoxia del partido no sea castigada con la eliminación o la separación por manifestar sus descontentos. Democratizar es tanto facilitar la participación de todos los actores partidistas (o un número importante de ellos) como *proteger* a los que piensan distinto.

Flavia Freidenberg indica que: “Las reformas sobre el funcionamiento interno de los partidos en América Latina se han realizado fundamentalmente en dos frentes. Por una parte, se promovieron reformas en la representación de subgrupos, como el de mujeres, en las listas de candidatos y, por otra, se introdujeron cambios en la manera de seleccionar candidatos a cargos de representación popular. Las reformas no se hicieron como parte de una estrategia global de democratización sino que fueron esfuerzos poco coordinados entre sí; en muchos casos, como resultado de conflictos internos de los propios partidos.

Los esfuerzos por la introducción de cuotas mínimas de representación femenina tuvieron resultados diversos en aquellos casos donde se discutió (Uruguay y México) y consiguió su aprobación (Argentina 1991; Paraguay 1996; Bolivia, Brasil, Perú, Panamá, República Dominicana 1997; Colombia 2000; Costa Rica 1997/2000; Ecuador 2000 y Venezuela). La evaluación de la introducción de cuotas de género en la legislación a pesar del poco tiempo que llevan funcionando ha supuesto un incremento

en la cantidad de mujeres parlamentarias. En 1950 estas representaban el cero coma ocho por ciento en el año 2000 la cifra había aumentado hasta un doce coma nueve por ciento. La presión externa para que los partidos presentaran listas con cuotas de género ha influido en que éstos incorporaran medidas en sus Estatutos para adecuarse a esa exigencia, tanto para los cargos de representación popular como para dirección de sus partidos. Aún así, en la práctica, muchos de esos esfuerzos no se han traducido en una mayor participación de las mujeres en las decisiones partidistas”<sup>8</sup>.

Señala Freidenberg, que en cuanto a los procesos de selección de candidatos, la tendencia general fue la introducción de elecciones internas para seleccionar candidatos presidenciales. En Argentina, Paraguay, Chile, República Dominicana, El Salvador, México y Nicaragua la introducción de estos mecanismos fue por decisión de las élites partidistas, sin presión del régimen electoral, aunque luego se decidió incorporarlos como parte de las reformas dirigidas a mejorar la calidad de la representación democrática. Para enero de 2004, el escenario político-partidista latinoamericano se estructuraba en cinco grupos:

Así mismo indica que en primer lugar, los países donde los procesos de elección de candidatos estaban regulados por la Constitución o mediante legislación electoral, se prevé que el procedimiento sea la realización de elecciones internas, abiertas o cerradas y las mismas ya se han llevado a cabo por lo menos una vez en uno de los partidos mayoritarios – Bolivia, Costa Rica, Chile, Honduras, Panamá, Paraguay, Uruguay, Venezuela y Argentina, a partir de 2003 aunque antes se hacían en algunos partidos sin que estuvieran reguladas –.

En segundo lugar, los países donde no están regulados los mecanismos de elección de candidatos pero igualmente algún partido mayoritario ha utilizado elecciones internas en por lo menos una ocasión, Nicaragua, El Salvador, Ecuador, donde se llevó a cabo una única vez por un partido, y en México donde los Estatutos

---

<sup>8</sup> Freidenberg, Flavia, **Democracia interna: Reto ineludible de los partidos políticos**, pág. 4

contemplan que los partidos elijan entre diferentes mecanismos para elegir a su candidato a Presidente.

Refiere la autora que en tercer lugar, los países donde las elecciones internas no se encuentran reguladas, no son obligatorias y hasta el momento no se han realizado en ningún partido por ejemplo en Brasil.

En cuarto lugar, los países que obligan a los partidos a utilizar un mecanismo de elección de candidatos distinto al de la elección interna, como es la Convención Guatemala y República Dominicana, aunque en éste último los partidos han realizado algún tipo de elección interna desde 1982.

Finalmente nos indica la autora referida supra, en Perú, la ley aprobada en 2003 establece que se realicen elecciones pero por el momento no se ha dado la oportunidad. En Colombia, donde sí están reguladas por una ley especial, no son obligatorias, aunque los partidos las han utilizado por voluntad propia en diversas ocasiones.

Sin dudas, desde la década de 1990 ha habido una fuerte tendencia hacia la incorporación de procesos de selección de candidatos más participativos e incluyentes, en particular, a través de elecciones internas abiertas. Estos procesos han sido diferentes entre sí. Las variaciones han estado dadas por el número y tipo de personas que participaron en la elección de los candidatos; por la simultaneidad o no de los procesos, por la necesidad de celebrar acuerdos para realizarlas y por la participación o no de órganos electorales en su organización.

Es la misma Flavia Freidenberg, la que nos refiere que hacer para que los partidos sean más democráticos internamente, para lo cual nos facilita siete propuestas para democratizar el funcionamiento interno de los partidos:

- 1- "Elecciones internas, ya. (pero cerradas), con el fin de garantizar la idea de un hombre, un voto; preservando la organización del entorno y haciendo que el partido sea el que tome sus decisiones. Este mecanismo implica una mayor participación de los militantes; ayuda a que el partido se movilice y se preocupe por intereses sociales hasta el momento no representados; permite dirimir conflictos entre múltiples liderazgos o entre facciones internas y, finalmente, mejora el nivel de legitimación de la organización ante la opinión pública. Estas elecciones deben ser simultáneas, obligatorias para todos los partidos y con la participación de los organismos electorales en la organización del proceso.

Propongo elecciones internas cerradas debido a los costos de emplear las elecciones internas abiertas. En primer lugar, la participación del entorno en las decisiones internas afecta la autonomía partidista y pone en entredicho la naturaleza misma de la organización. En segundo lugar, la presión por encontrar y representar nuevos intereses alienta el empleo de estrategias electorales del tipo catch all y la ambigüedad programática, ya que los candidatos buscarán rehuir declaraciones ideológicas demasiado precisas, y se moverán no por los intereses de sus militantes sino por las preferencias del electorado en general. En tercer lugar, esta práctica hace que el candidato se coloque por encima de la organización, ya que se busca su legitimación fuera de ella, lo que potencia el personalismo y los liderazgos del tipo outsiders.

- 2- Extensión de los procesos eleccionarios para todos los cargos de elección popular, en todos los niveles institucionales. Es fundamental extender los procesos participativos y transparentes a todos los niveles institucionales del partido. Las listas de candidatos deberían formarse a partir de procesos del tipo top down (de abajo hacia arriba) para garantizar que los militantes participan en dicho proceso. Esos procedimientos deben extenderse por todo

el país y no sólo en la capital o las ciudades más importantes. Además, los partidos podrían contar con cuotas de participación para representar las unidades geográficas dentro del partido. Estas instancias deberían ser espacios que cumplan con funciones como la de reclutamiento de nuevos grupos de miembros al partido; recolección de demandas ciudadanas locales; elaboración de propuestas programáticas; introducción de nuevas estrategias mediáticas y de comunicación política, entre otras.

- 3- Mecanismos de acción afirmativa. Los partidos deberían introducir en sus Estatutos mecanismos de acción afirmativa (cuotas) para fomentar la participación de las mujeres, los jóvenes y las minorías étnico-culturales en las listas de candidatos y en los órganos de gobierno del partido. También deberían emplear la fórmula de representación proporcional en la conformación de dichos órganos como una manera de garantizar la participación de las corrientes minoritarias en la dirección partidista.
- 4- Introducción de mecanismos de control interno (Oficina del Defensor del Militante; expulsión de candidatos y autoridades que no cumplan directrices del partido; elecciones competitivas para elegir autoridades). Los partidos deberían incorporar mecanismos que permitan a los militantes estar más informados de lo que ocurre en el partido, así como también generar instrumentos que ayuden a poner en práctica la rendición de cuentas por parte de las autoridades y candidatos. Esos mecanismos deben contemplar la posibilidad de que los militantes puedan exigirles explicaciones a las autoridades partidistas cuando sus decisiones no satisfacen su actuación, o cuando no son lo suficientemente participativos en la definición de sus políticas y sus propuestas.
- 5- Renovación de los cargos de dirección y de control político por medio de procedimientos competitivos. A fin de asegurar que haya pluralismo en el

partido, algunos Estatutos establecen la prohibición de la reelección de las autoridades de los partidos. Otros señalan que para garantizar la eficiencia debe dársele la posibilidad de permanecer en el cargo, a los efectos de ser castigado o recompensado en función de la gestión que realice en el primer período.

- 6- Incentivos que reduzcan el patrimonialismo. Otra propuesta es que la ley establezca restricciones al patrimonialismo, poniendo limitaciones a la distribución discrecional de puestos (y candidaturas) a familiares de los dirigentes de mayor jerarquía. De este modo, contribuiría a racionalizar la elección de los dirigentes y combatiría de una manera directa la política informal.
  
- 7- Modernización de los procedimientos. Circulación de la información. Informatización de la información. Los partidos deben incorporar mecanismos que permitan a los militantes estar más informados de lo que ocurre en el partido. Resulta fundamental que la realización de cualquier proceso electoral, ya sea de candidatos o autoridades, esté acompañado por una correcta informatización de la membresía y por padrones actualizados, de manera que no se infle el cuerpo electoral interno y de que se garantice la participación de todos aquellos que quieran ser candidatos o que simplemente quieran participar en los procesos internos<sup>9</sup>.

Con estas propuestas también se propone la creación de grupos de estudio, equipos de investigación, empleo de nuevas tecnologías y construcción de redes de transmisión de la información entre los miembros. El punto central es que los miembros del partido tengan la capacidad y la posibilidad de involucrar a los líderes del partido en un intercambio de ideas y en la toma de decisiones.

---

<sup>9</sup> Freidenberg, **Ob. Cit.**, pág. 7

Se deben desarrollar vías de comunicación horizontal y vertical dentro del partido. Los miembros del partido deben contar con información clara y veraz, de manera abierta y regular de la información básica del partido, sus estrategias y posiciones programáticas. El partido tiene que conseguir que las diferentes ramas del partido estén en comunicación constante, que se conversen las políticas del partido con los miembros de esas ramas, mujeres, jóvenes, campesinos, etc., así como también las actividades que desarrollan.

Creo que el camino hacia la democratización interna de los partidos políticos no está exento de dificultades. Hay una serie de cuestiones importantes que deben considerarse, toda vez que pueden minar cualquier proceso de cambio.

Por supuesto considero que es muy difícil que los políticos reformen sus organizaciones sin incentivos claros y sin estar convencidos de la necesidad de los cambios que se deben realizar. Es decir, no se trata ingenuamente de llegar a una organización política y proponer reformas. La reacción obviamente será o bien una sonrisa autocomplaciente de indiferencia ante lo ingenuo o bien una mueca de autodefensa ante lo absurdo. Es por ello que cualquier cambio requiere del convencimiento de los dirigentes políticos identificados con esas reformas, y con la debida promoción hacia los distintos entes que, de una u otra manera se encuentran afectados con el quehacer político actual, tales como la sociedad civil, los ministerios de estado como el de educación y trabajo y otros. Sin ese apoyo, los cambios quedarán en la letra muerta de los estatutos y reglamentos. Sólo cuando los políticos perciban que el hecho de tener organizaciones democráticas y participativas resulta beneficioso en términos electorales, se convertirán en los principales impulsores de las políticas de modernización interna.

Esto sin duda alguna, tiene que ver con quién hace la reforma, cómo lo hace y bajo que marco político. Todos sabemos que las reglas de juego son diseñadas e implementadas desde los propios partidos políticos y que son los políticos los que

establecen esas reglas. Posiblemente, alguno querrá que las reglas que se adopten, beneficien a su organización política, por encima de las otras. O puede que todos quieran eso. La cuestión es que habrá algunas reglas que no gustarán a muchos, pero que son necesarias para mejorar el funcionamiento de los partidos de cara a la democracia.

Estimo que el sistema político guatemalteco debe aprobar arreglos institucionales que contribuya e incluso obligue a los partidos para que funcionen democráticamente. Si el impulso no viene de fuera de los partidos, es posible que no haya cambio.

Así mismo considero que el régimen electoral debe establecer la manera en que los partidos deben organizarse, ya sea en relación a su estructura, su financiamiento, su acceso a los medios de comunicación de masas, los mecanismos de elección de candidatos y autoridades, el tipo y nivel de participación de los diversos grupos que integran el partido, mujeres, jóvenes y grupos étnicos; y el tipo de prácticas utilizadas para tomar decisiones.

Por otro lado no se debe dejar por un lado que al mismo tiempo que se da el marco institucional para generar los cambios, resulta fundamental que los tribunales electorales exijan a los partidos que respeten las normas. El incumplimiento de las mismas, debería imposibilitar la participación en los comicios. Por ejemplo, aquel partido que no respetase la cuota en la conformación de las listas de candidatos; que no empleara elecciones internas cerradas o que no institucionalice mecanismos de control internos; debería ser penalizado con la prohibición de participar en las elecciones.

Esto tiene que ver con la necesidad de generar un equilibrio entre el grado de autonomía partidista y el papel de las instituciones del Estado en el control del funcionamiento partidista. Un exceso de control del Estado sobre los partidos supondría

una pérdida de autonomía de estos para tomar sus decisiones, aún cuando fuera en nombre de los derechos de los afiliados o de grupos internos.

A decir de Flavia Freidenberg, “La opinión pública debería castigar en las urnas a aquellos partidos que no se comporten democráticamente. Y no al contrario. La inclusión de elecciones no ha asegurado el éxito electoral de los partidos latinoamericanos. Si se consideran los cerca de 60 procesos electorarios registrados en el período postransición, en los que se utilizó este mecanismo; sólo 20 han sido exitosos. Los resultados muestran cómo se mantiene la paradoja respecto a la relación conflictiva entre éxito electoral y democracia interna. Por tanto, no se puede esperar que el mero hecho de hacer internas garantice (o mejore las posibilidades) de éxito electoral. Además, partidos disciplinados, rígidamente centralizados y altamente cohesionados llegan a tener mejores resultados electorales que otros que no lo son. Esto significa que la democratización interna puede tener impactos negativos sobre el éxito electoral y generar pocos incentivos a los políticos para que acepten los procesos de cambio<sup>10</sup>”.

Agrega la licenciada Freidenberg, que hay que evitar la tendencia a ver a los partidos desde un punto de vista meramente formal, minimizando la importancia de las relaciones sociales y prácticas políticas reales presentes en las organizaciones. Hay mecanismos, procedimientos y reglas no escritas, redes personales -de carácter autónomo- y recursos no estrictamente partidistas que ayudan a que los partidos alcancen sus metas y tengan una conexión fuerte con el electorado. Hay partidos que cuentan de manera predominante con reglas, estructuras y/o procedimientos informales. Y esto condiciona cualquier proceso de democratización interna, sobre todo si uno no los ve.

El futuro de los partidos políticos posiblemente esté asociado a una mayor transparencia de sus gestiones; profesionalización de los políticos y fortalecimiento de

---

<sup>10</sup> Freidenberg, **Ob. Cit.**, pág. 10

los mecanismos de fiscalización de sus actividades. Esto supone necesariamente reducir las ventajas de aquellos que viven de la política, promover la competencia interna, generar un reclutamiento más abierto así como una mayor adecuación entre las reglas formales e informales. Partidos más democráticos deberían suponer mayor número de votantes y afiliados al partido; mayor número de recursos humanos y financieros para las actividades del partido; mayor legitimidad frente al potencial electorado; elaboración de políticas más informadas. Y, finalmente, mayor confianza por parte de los ciudadanos. Sin todo ello, será muy difícil superar la Ley de Hierro de la Oligarquía.

Finalmente manifiesta el licenciado Gabriel Medrano: “Varias razones podrían esgrimirse para explicar las razones del por qué los partidos políticos en Guatemala son organizaciones electoreras, en las que el cacicazgo compra de voluntades, prepotencia de dirigentes, negociaciones bajo la mesa que satisfacen intereses individuales y particulares constituyen la regla, pactos repudiados por las bases, incapacidad para administrarlos... son asuntos permanentes, pero existe una que resulta fundamental, se sintetiza en que a su interior no existe una plena y auténtica “democracia”, lo que se debe básicamente a que no se ejerce el sufragio de manera secreta y que tampoco se discuten los problemas del país ni de las comunidades de manera amplia y bajo un clima en que se estimule el debate y el impulso de ideas que resuelvan los problemas de la sociedad. Si se incorporaran preceptos para asegurar no sólo la participación independiente sino también libre, bajo mecanismos ágiles y transparentes quizá se podría poner coto a vicios arraigados en el medio y que están carcomiendo, no lentamente, sino velozmente el sistema de partidos políticos en Guatemala. La última reforma a la ley debería de haber incluido aspectos que ayudaran a resolver esa grave crisis, pero no introduce suficientes cambios que auguren ese tipo de transformaciones que son esenciales para iniciar un proceso de institucionalización de los partidos políticos en Guatemala<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Medrano, **Ob. Cit.** Pág. 26



## CAPÍTULO IV

### 4- El rol social de los partidos políticos

Es nuestro criterio que el rol social de los partidos políticos tiene que ver con la búsqueda del bien común, y de que otra forma podría lograrse tal objetivo sino es a través del ejercicio del poder. La historia, de una u otra manera se ha encargado de recordarnos el pensamiento de Darío quien manifestaba que uno de los errores de la democracia consistía en que por las ansias de poder, se hacen acuerdos entre malvados.

#### 4.1- Propuestas ínter partidarias

Actualmente el Congreso busca aprobar una nueva reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, tras una primera que, dada la urgencia del momento, quedó incompleta, llevando a que en el proceso, fuesen aprobadas reformas que debilitaban aún más nuestro sistema democrático y que no respondían plenamente a la modernización del régimen electoral en Guatemala.

A decir de un centro de investigaciones: “Las reformas recién aprobadas se pueden resumir así: se buscaba fortalecer los partidos políticos, pero no se alcanzó una verdadera institucionalización y sólo se logró incrementar el costo de los mismos, favoreciendo una mayor dependencia de grupos económicos fuertes; se reformó el sistema de financiamiento de los partidos, sin embargo se guarda el vínculo entre la subvención estatal y el número de votos recibidos, dejando muy rezagado el tema de

fiscalización financiera, lo cual favorece al caudillismo y la concentración de actividades durante el año electoral; además, se buscaba un sistema político más participativo, pero lo único que se estableció fue una menor competencia entre los distintos participantes políticos<sup>12</sup>”.

La sociedad guatemalteca está interesada en que las distintas manifestaciones políticas sean instituciones permanentes y representativas, abandonando su constitución electorera y caudillista. Para ello, es importante que el Congreso de la República realice una nueva reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

La gran incógnita aquí es ¿Cómo lograr que las nuevas reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos promueva la ciudadanía participativa y la democracia representativa que busca alcanzar la Agenda Nacional Compartida? Si bien son muchas las reformas que se necesitarían debido a que la misma debe ajustarse constantemente a los cambios sociales, económicos y culturales de la nación, se considera como prioritario que las próximas reformas cumplan impostergablemente con los siguientes requisitos:

- 1- Facilitar la existencia de mecanismos alternos de representación política; tales como la representación por sectores como el femenino, juvenil, étnico, laboral y otros.
- 2- Generar un ambiente competitivo entre todos los Partidos Políticos; dando a conocer primero la ideología de partido, los distintos procedimientos democráticos internos y los programas de gobierno.
- 3- Permitir la democratización y fiscalización de los partidos políticos; A través de la participación institucional del estado por medio de Tribunal Supremo Electoral, primero estableciendo un pensum de estudio obligatorio para los afiliados al

---

<sup>12</sup> Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, **Buscando la competencia política en Guatemala**, pág. 1

mismo, luego participando en la ejecución de los estudios y por ultimo, fiscalizando tal obligatoriedad con la respectiva sanción a su inobservancia en los comicios próximos.

Considero que una de las claves para un sistema político democrático y participativo es la competencia entre propuestas políticas. No importa si dichas propuestas vienen apoyadas por un partido político, un comité cívico o una persona en particular, todas deben tener la misma oportunidad de participar en la contienda electoral. Ello permite que cada votante tenga la misma oportunidad de elegir, entre muchos, al político que mejor lo representa.

Por otro lado es necesario que se facilite la existencia de distintos mecanismos de representación política. Los partidos son una buena opción para las elecciones para el Poder Ejecutivo. Sin embargo, es una respuesta muy costosa cuando se quiere implementar para las elecciones a las alcaldías.

Los Comités Cívicos son una solución a dicho problema, compitiendo con las propuestas de los partidos políticos de forma diferenciada. En vez de competir contra los recursos que poseen estos últimos, los comités compiten en base al capital social que mantienen dentro de sus comunidades. Debido al enfoque que tienen los comités cívicos en su municipio o departamento, pueden llegar a desarrollar una mejor percepción y solución de los problemas que aquejan a los electores.

Por lo anterior, creo que es necesario que la institucionalidad de los comités cívicos se mantenga, sin embargo con tres reformas:

- 1- Manteniendo su original facilidad para formarlos; como ya dije un comité cívico se crea y desarrolla con un presupuesto dinerario menor que el de un partido político.

2- Permitiendo que se fusionen entre sí y con partidos buscando la competencia política en Guatemala; con lo cual se dejaría al comité con la libertad de desarrollarse en una nueva experiencia de coalición incluso con un partido político.

3- Permitiendo que los mismos se mantengan en el tiempo, incluso más allá de las elecciones.

A decir del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, de la Cámara de la Libre Empresa, en su Programa de Apoyo al Organismo Legislativo, al desarrollar su trabajo denominado: Buscando la Competencia Política en Guatemala, manifiesta que: “A criterio del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, las pasadas reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos introdujeron cambios negativos que, al dificultar la competencia entre los partidos políticos, pueden favorecer la existencia de un sistema político oligárquico y poco representativo. Podemos señalar como los principales problemas:

1- Se dificulta el éxito para los partidos nuevos. El tamaño del gasto en publicidad no es el único criterio que sirve para que un elector decida por quién va a votar, por ello al establecer límites al gasto en publicidad sólo se dificulta que los que más lo necesitan, usualmente lo partidos más nuevos, no se den a conocer lo suficiente (comparado con los partidos viejos, que ya llevan varios años en la mente de los votantes).

2- Se dificulta la contienda electoral para partidos políticos altamente organizados. Se establece un límite al gasto de campaña, lo cual hace que para partidos grandes la inversión por votante disminuya.

3- Se complica la permanencia de los partidos políticos con recursos limitados. El problema ha sido que se ha confundido la democratización partidista con el incremento en la burocracia partidista, la cual, en vez de favorecer una mayor representatividad, sólo logra incrementar los costos, poniendo en dificultades financieras a los partidos políticos”.

Agrega el estudio del CIEN, que la capacidad para lograr un buen gobierno no puede determinarse si el partido político es nuevo o viejo, con pocos o muchos recursos, altamente o escasamente organizado. Por ello, la ley no debiera privilegiar una manera especial de hacer política. Por lo tanto, es necesario que las reformas debiera ir encaminado hacia las siguientes pautas:

- a. Eliminar el límite a los gastos de publicidad, de campaña y de cualquier otra índole;
- b. Eliminar la burocratización partidista. La Ley Electoral y de Partidos Políticos debiera limitarse a establecer las características principales de los órganos con los cuales va a mantener estrecho contacto, como el órgano encargado de la dirección del partido y el órgano encargado del control financiero.

El informe referido supra indica que la competencia dentro de los Partidos Políticos es una condición deseable, más no necesaria para lograr un sistema político sano. Sin embargo agrega, en la medida que como sociedad estemos de acuerdo en abrirlos a la democratización, es necesario que se hagan esfuerzos en los siguientes puntos:

- 1- La democratización de los partidos políticos debe ser una opción real y no una imposición para todos los partidos. Debido a lo costoso que es organizar dicha democratización, lo más prudente debiera ser esperar que los partidos transicionarán, cada uno, al ritmo que consideren conveniente;

2- Para que la competencia dentro de los partidos sea una opción real, es necesaria una reforma al financiamiento de los partidos. Para ello, serán necesarios las siguientes reformas:

- O Cambiar la estructura perversa del subsidio político, pues actualmente el mismo se basa en el número de votos recibidos, lo cual fomenta el clientelismo. Para lo cual es necesario relacionar el subsidio político a dos condiciones:
  - A la presentación pública del registro de los donadores y los estados financieros permitiría una mayor transparencia financiera; y,
  - Al establecimiento de mecanismos de educación política por parte de los partidos.
- O Crear y establecer la plena independencia del órgano interno del Partido Político encargado de la fiscalización financiera, para que el mismo no se encuentre bajo las órdenes del Comité Ejecutivo. De esa manera se facilitarían la labor de fiscalización del TSE.
- O Establecer la obligatoriedad para dar a conocer el destino de los fondos en los cuales emplea el Partido Político y cualquier otra organización, sus recursos.

Por mi parte y discrepando en poco del estudio arriba citado, recomiendo la obligatoriedad de la democratización de partidos políticos como una iniciativa de una opción real. Por otro lado no recomiendo la obligatoriedad de cuotas a minorías. Una elevada competencia política puede lograr una mejor representatividad, ya que el votante minoritario puede votar por un criterio ideológico-político y no necesariamente

por un criterio religioso, sexual o étnico. De hecho, el establecimiento de minorías, no sólo puede ser visto como una medida ofensiva hacia dichos grupos, porque se duda de su capacidad, sino también porque el elector podría confundir la importancia de votar en base a una visión determinada de políticas públicas, para orientarse a votar con base en una característica física, irrelevante para el buen desempeño del Estado. El ser mujer, hombre, indígena, no indígena, joven, viejo, gordo, delgado, etc., no garantiza el buen desempeño de sus funciones. Si bien la Asamblea Nacional Constituyente también se propone apoyar acciones encaminadas a generar una política de equidad de género y a erradicar la discriminación por razón de género, ello no implica que establecer cuotas sea la mejor opción o suele considerarse la representación especial de minorías étnica y femenina como una buena práctica legal, sin embargo es preferible el diseño de estructuras que den lugar naturalmente a esa representación. Los escaños asignados por cuota pueden generar resentimiento por parte de los grupos mayoritarios o masculinos y crear desconfianza, limitando su acceso a puestos de mayor responsabilidad. O la propuesta de fortalecer a los comités cívicos y flexibilizar los partidos políticos podría lograr mejores resultados. Dichas acciones deberán ir acompañadas de campañas de publicidad a favor de la equidad de género y étnica, promovidas por el Tribunal Supremo Electoral. Conforme el nivel educativo de la población se incrementa, podría pensarse en la introducción del sistema electoral conocido como voto alternativo, el cual favorecería las alianzas entre partidos políticos y los comités cívicos, fomentando la pluralidad y una mayor competencia del sistema político.

Es necesario volver a introducir, e incrementar, las sanciones penales por el incumplimiento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. De igual manera, es necesario elevar el monto de las multas a los individuos y a los partidos políticos, comités cívicos que incumplan la Ley de la materia. Ello ayudaría a reducir su incidencia e incrementaría la confianza en el sistema político.

Disminuir la barrera legal del cinco por ciento para la permanencia de los partidos políticos. Dicha barrera, va en contra de un sistema político plural, pues limita la capacidad de los partidos nuevos y pequeños para fortalecerse. Si bien es necesaria una barrera a la permanencia la misma debe ser mínima para no disminuir la posibilidad de los nuevos partidos de consolidarse.

Como otras reformas pendientes, refiere el estudio del CIEN debe tenerse:

- a) Fortalecer las facultades y finanzas del Tribunal Supremo Electoral en el tema de fiscalización, documentación, empadronamiento y votación;
- b) Se cree un nuevo documento de identificación, así como una nueva institución encargada de la administración de este documento. Sin embargo, será necesaria una ley adicional para que, aclarando los vacíos legales, pueda hacerse funcional.
- c) Se cree el Órgano de Fiscalización Financiera y el Tribunal de Honor.
- d) Respecto a la transparencia del financiamiento, no sólo la reforma carece de las propuestas necesarias para hacerlo alcanzable, también es dudoso que pueda controlarse a través de un límite al gasto electoral, el cual es difícil de fiscalizar.
- e) El procedimiento de aprobación determina, en parte, lo complacido que la población estará de la Ley. En este caso, al aprobar una reforma con graves problemas, para ser reformadas nuevamente en noventa días, debilita la confianza de la población en el proceso legislativo y en el sistema político en general.

#### 4.2- Debilidades de las estructuras partidarias como propuestas de cambio

Dentro de la democratización interna de los partidos políticos hay una fuerte tendencia al caudillismo, entendido éste como el liderazgo de un caudillo o líder alrededor del cual gira toda la existencia de una agrupación. La historia de la formación de los partidos muestra que la mayoría de estos surgen alrededor de una persona influyente sin ninguna relación o responsabilidad ideológica. El nepotismo y el autoritarismo también son característicos de los partidos, lo que lleva a que frecuentemente no exista democracia interna y por consiguiente no se produce un historial político de los dirigentes dentro de la organización.

Esta falta de democracia interna y de una organización de plena representación de las bases, y no sólo de la dirigencia, incide en la selección de los líderes y de los candidatos a puestos de elección pública, los que con frecuencia son elegidos por los partidos en base a consideraciones de compadrazgo y no por capacidad, carisma político o pertenencia histórica a las organizaciones políticas.

Para poner fin a estas debilidades, se ha acudido a varias soluciones, entre ellas:

- a) Que las autoridades tanto partidarias como los candidatos a puestos de elección popular, sean electos mediante elecciones primarias al interior del partido;
- b) Garantizar que los afiliados tengan conocimiento de las convocatorias a asambleas municipales, departamentales y nacional, incluyendo en las mismas, lugar fecha, hora y objetivo de la asamblea;

- c) Establecer la representación proporcional de minorías tanto en la elección de cargos internos de los partidos como en la postulación a cargos de elección popular;
- d) Prohibir que se ejerza más de un cargo dentro del partido, asimismo establecer incompatibilidad de cargos partidarios con un cargo de elección popular, restringiendo de esa manera la concentración de poder de los cuadros directivos; y,
- e) Prohibir la reelección por más de dos períodos consecutivos del Secretario General y del Secretario General Adjunto.

Dentro de los Artículos 26, 27, 28 y 32 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se establece como atribución de la asamblea nacional la elección del comité ejecutivo y otros órganos nacionales. No se hace alusión a la participación directa de los afiliados. Asimismo establece que en la elección de comité ejecutivo, ganará la planilla que obtenga la mayoría absoluta de votos, cerrando así toda posibilidad de representación a las minorías partidarias. La Ley también permite la reelección del secretario general del partido.

#### 4.3- Relaciones del partido con sus candidatos elegidos

Refiere la Universidad de Costa Rica, que: “No todas las élites políticas se reclutan estrictamente desde el seno de los partidos políticos, el caso del ex-presidente guatemalteco Jorge Serrano y su partido Movimiento de Acción Solidaria, recién fundado antes de las elecciones de 1990/1991, demuestra que también se siguen formando nuevos partidos políticos al estilo de clubes electorales, alrededor de una figura determinada que usa el partido como trampolín electoral. Pero el desarrollo reciente ha demostrado que esos llamados clubes electorales en el funcionamiento democrático no pueden quedarse estancados ahí, sino que a la fuerza tendrán que

buscar mayor apoyo. Es significativo el caso de ARENA, que nació como un partido caudillista alrededor de la de batida figura de D'Aubuisson, pero que logro crear, ampliar y profundizar su estructura interna, si bien es todavía muy jerárquica, y por lo tanto consiguió mantenerse dentro del espectro partidario e incluso en el poder. En Guatemala, la nueva propuesta de la Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1994, incluye nuevas tareas de los partidos políticos, tales como la formación ideológica y ética de sus afiliados y la activa participación de los distintos sectores de la sociedad. También se ha empezado a dar más participación a las bases partidarios, mediante la elección directa en las bases partidarias de los exponentes de los partidos a los cargos públicos – así, a los candidatos presidenciales en Honduras, y a otros representantes dentro de los distintos partidos demócrata cristianos del área –.

Respecto a las relaciones entre el presidente electo y los diputados parlamentarios, la crítica se centra en que los líderes políticos, una vez elegidos, tienden a apartarse de sus partidos, intentando gobernar por encima de ellos por decreto, fenómeno calificado por O'Donnell como democracia delegativa en vez de representativa. En este sentido, la crítica es un tanto desmedida, dado que el ejecutivo no puede simplemente pasar por encima de los partidos políticos. Para poder gobernar, precisa apoyo legislativo y si lo ignora, corre peligro de encontrarse con un congreso resentido que le bloquea. El parlamento, por lo tanto, tiene un fuerte instrumento de presión hacia el presidente del que aun se esta concientizando. Ni siquiera en Nicaragua, que se suele citar como ejemplo de que la presidenta Barrios de Chamorro se apartara de su base partidaria (reproche hecho por la misma coalición UNO que la llevo al poder) después de las elecciones de 1990, se observa un gobierno que únicamente funcione por decreto”<sup>13</sup>.

Por su lado el régimen político guatemalteco permite que distintas opciones puedan postular candidatos para los cargos de elección popular. Las opciones son muy

---

<sup>13</sup> Bendel, Petra, **Partidos políticos y democratización en América Central un intento de romper una lanza a favor de los partidos a pesar de los pesares**, pág. 2

diversas, solamente en la actualidad existen más de quince propuestas políticas reconocidas en el ambiente político. Sin embargo, la armonización de la Ley Electoral y de Partidos Políticos podría convertirse en un colador de las ofertas políticas actuales.

Cabe resaltar que el multipartidismo guatemalteco cuenta con características muy propias, por lo regular son partidos políticos de efímera existencia; es más, registran el menor margen de vida en América Central. Por el contrario, en la región se pueden citar a partidos políticos como los hondureños que cuentan con un siglo de existencia, partidos costarricenses, nicaragüenses y salvadoreños con varios lustros dentro de su contexto político.

A esto hay que sumarle que la mayoría de los partidos políticos son utilizados como vehículos electorales, requisitos indispensables para optar a cargos públicos, empero estos cuentan con sistemas internos poco democráticos. Tradicionalmente el comité ejecutivo nacional no varía en su composición en gran medida, y el presidenciable ocupa al mismo tiempo la secretaría general de su partido político.

El caudillismo está presente en un amplio número de partidos políticos. El caudillismo latinoamericano cobra fuerza en el siglo XIX bajo las luchas de poder post independencia, donde un líder asumía el papel protagónico en la lucha de sus ideas.

Las organizaciones de orden caudillista se caracterizan por ser antidemocráticas en su estructura organizativa. Sin embargo, dicha organización es legítima y aceptada por sus integrantes desde sus bases. Esto fundamentado en que los nuevos liderazgos internos que atenten con el orden establecido por el caudillo tienden a ser expulsados o aniquilados políticamente dentro del partido.

Por aparte, existen personalidades de las más diversas corrientes, que al no obtener el protagonismo y el control de las decisiones políticas del partido, buscan su

desvinculación olvidándose de las razones que les llevaron no sólo a unirse, sino a crear un partido político determinado.

Todo esto evidencia una crisis real de las ideologías en el sistema político guatemalteco, donde no se cuenta con solidez en los discursos, con una carrera partidaria, e inclusive, cuando no se comparten postulados del comité ejecutivo de un partido político determinado, se deja de lado la lucha política interna, propia de un sistema democrático, por lo que se procede a marginarlo, empujarlo para que se retire de la agrupación o simplemente el afectado abandona al partido. De este comportamiento no se salva ni la izquierda, ni la derecha en sus distintas gamas de contraste.

El seguimiento a las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos nos permite asegurar que el Tribunal Supremo Electoral, ha encontrado muy poco eco para sus propuestas dentro del Congreso de la República, al igual que las propuestas de instituciones de la sociedad civil.

El Tribunal Supremo Electoral se encuentra en una fase en la cual busca sanear el padrón electoral, situación que perjudicará el interés de los partidos grandes y beneficiará a los pequeños y a las organizaciones políticas pro formación de partido político. Esto debido a que sólo a la fecha, se han eliminado cerca de un millón de personas que por diversas índoles no están en las capacidades políticas para ejercer el sufragio.

El trabajo del Tribunal Supremo Electoral es positivo y necesario para la credibilidad de procesos electorales tan importantes como lo son las elecciones generales del 2007. Sin embargo, se considera muy apresurado el sacar del padrón a personas que no acudieron a recoger su boleta de empadronamiento, previamente debió de hacerse un llamado y envío de telegramas a dichas personas para que pasaran recogiendo su boleta.

#### 4.4- Relaciones entre el partido y electorado

Dentro del aspecto de las relaciones entre el partido y el electorado destaca Petra Bendel: “La crítica más fuerte y más frecuentemente articulada hacia los partidos centroamericanos se centra en que se les considera como meras máquinas electorales que, en las épocas entre las elecciones, quedan como cáscaras vacías sin ninguna relación con su electorado. ...los partidos políticos... han perdido su anclaje en la sociedad y siguen en el esquema clásico de una orientación hacia el Estado que busca todas las soluciones del quehacer político desde la función del Estado y dejando a un lado las potencialidades desde y hacia adentro de la sociedad civil.

Al elitismo en el interior,... se agrega entonces su supuesta falta de representatividad hacia el electorado, relacionado fuertemente con el hecho de que los partidos políticos apenas disponen de programas e ideologías que reflejen las demandas sociales y, en gran parte, no disponen ni de una organización que llegue a todos los rincones del respectivo territorio nacional. Primero quisiera insistir en que los partidos no han perdido su anclaje, sino que nunca lo han tenido, y si bien es cierto que existe una falta de representatividad en los partidos políticos, sería ingenuo esperar que en sus pocos años de existencia legal y, más o menos, de igualdad de oportunidades, los partidos ya se hayan establecido como organizaciones estables y duraderas<sup>14</sup>”.

Respecto a la función de movilizar y socializar a los ciudadanos en el sistema, se ha subrayado que los partidos políticos, aunque se concentren sobre todo en las campañas electorales, de alguna manera cumplen con una de sus funciones, como lo es la movilizadora. Los líderes partidarios, en el intento de manipular la opinión pública y de canalizar la participación política para captar votos, a la vez adaptan plataformas políticas que, en cierto modo, tienen que reflejar las opiniones públicas, al menos

---

<sup>14</sup> Bendel, **Ob. Cit.** Pág. 8

retóricamente. Además, para los ciudadanos opuestos al gobierno de turno, en las campanas, los partidos políticos abren una válvula de escape para expresar su insatisfacción con las políticas gubernamentales.

Otro aspecto que hay que tomar en cuenta en relación a la supuesta baja movilización por parte de los partidos, es el hecho de que la gran difusión de los medios de comunicación, al igual que en las democracias establecidas, ha minado en parte la función de la movilización y socialización. Para estar informados sobre los hechos políticos, los ciudadanos ya no tienen por que inscribirse en los partidos políticos ni participar en asambleas partidarias.

La función de articular y agregar los intereses sociales, tal y como la ejercen los partidos políticos, seguramente es deficiente. Todavía no se han establecido lazos fuertes entre las dirigencias partidarias y la gran parte de la población, de manera que las reivindicaciones de esta no se reflejan claramente en los postulados partidistas. Ahí también juega un rol el hecho de que se constata una pérdida de grupos representables, como lo son, por ejemplo, los sindicatos, los campesinos, los cooperativistas y otros.

Ante la necesidad y voluntad de los partidos de persistir en el espectro político, sin embargo, la función agregadora en el futuro tiene que adquirir mucha mayor importancia, puesto que ante el nuevo marco legal y fáctico de la organización de los intereses sociales hay movimientos que presionan frente a ellos, pero que por definición no tienen la función de asumir la responsabilidad gubernamental. A largo plazo, por ejemplo, los partidos guatemaltecos tendrán que asumir las reivindicaciones de las organizaciones sociales, indígenas y campesinas hasta ahora simplemente ignoradas, puesto que los indígenas representan la mayor parte de la población guatemalteca, los cuales carecen de los satisfactores básicos a que está obligado el Estado cubrir, tales como vivienda, seguridad, y otros. De la misma manera otros sectores no se encuentran legítimamente representados, aún en las organizaciones

que componen la llamada sociedad civil, la cual tampoco se escapa al padecimiento de ausencia de democracia a su interior.

## CONCLUSIONES

- 1- El proceso democratizador en Guatemala se ha caracterizado a lo largo de su historia por la prevalencia de un liderazgo autoritario, caudillista, fragmentado y desintegrado, en virtud que la mayor parte de la historia política de Guatemala ha estado marcada por golpes de Estado y fraudes electorales. Actualmente una de las características más evidentes del actual liderazgo político nacional es el personalismo, conocido popularmente como caudillismo. El interés de los afiliados de participar en la toma de decisiones al interior de los partidos políticos es mínimo, en virtud de los reducidos y casi nulos espacios políticos dispuestos a otorgar las cúpulas diligenciales, pues es evidente la ausencia del ejercicio democrático al interior de los partidos.
  
- 2- La ausencia de principios ideológicos que reflejen una posición en los partidos, y la ausencia de valores o idearios acordes con las nuevas realidades y situaciones que vive la sociedad guatemalteca, es evidente. Igualmente los partidos políticos adolecen de un proyecto político de largo plazo, que los identifique y distinga como opción ideológico-política ha seguir, que les permita construir y aportar un programa de gobierno.
  
- 3- El actual sistema político electoral se limita a garantizar el proceso de reemplazo de las estructuras de autoridad, dentro de la coyuntura electoral, descuidando el fondo del aspecto democrático al interior de los partidos políticos, pues es evidente que existe una clara falta de organización, de alcance, de proyección y cobertura nacional de carácter permanente por parte de los partidos políticos.

- 4- La democracia en Guatemala se enfrenta a graves problemas, dada la importancia de los partidos políticos, ya que estos son el instrumento por excelencia, para representar al pueblo en sus mas ingentes necesidades y en expresar sus exigencias, tal situación llega a grados superlativos cuando el sistema corrupto y antidemocrático experimentado por los partidos políticos se manifiesta en las estructuras gubernamentales, principalmente en el organismo legislativo.
  
- 5- La exclusión formal al interior de los partidos políticos, que sufre la mayoría de la población constituye una grave deficiencia de la legitimidad de la democracia como sistema de gobierno, como resultado de ello encontramos que el futuro de los partidos políticos estaría asociado a una mayor transparencia de sus gestiones; profesionalización de los políticos, el fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización de sus actividades y principalmente al grado de democratización al interior de los mismos.

## RECOMENDACIONES

- 1- En Guatemala la Ley Electoral y de Partidos Políticos, debe incluir la obligatoriedad de los partidos políticos, a fomentar la formación ideológica, ética y cívico-democrática de sus afiliados, con la participación del Tribunal Supremo Electoral, en calidad de promotor, ejecutor y fiscalizador de tal actividad. La reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos en mención permitiría la corroboración de la participación ciudadana dentro de las esferas de liderazgo de las organizaciones políticas.
  
- 2- Que el Congreso de la República de Guatemala reforme la Ley Electoral y de Partidos Políticos, y que se incluya como parte de los controles de democratización interna, que los principales exponentes a servir en los cargos públicos, sean escogidos aquellos que cumplan con los requisitos correspondientes, mediante elección directa dentro de las bases partidarias, incluyendo en tal elección la participación igualitaria de género y etnia.
  
- 3- El sistema político guatemalteco debe aprobar arreglos institucionales que contribuyan e incluso obliguen a los partidos para que funcionen democráticamente. Así como incrementar las exigencias para que se puedan mantener vigentes como instituciones de derecho público, haciendo efectiva la permanencia de los partidos políticos. Y se mantengan en el tiempo, incluso más allá de las elecciones, aportando posibles soluciones a la problemática nacional

- 4- Las organizaciones de la sociedad civil deben llevar a cabo programas educativos electorales que fortalezcan la inclinación electoral de la población hacia manifestaciones políticas que conformen instituciones permanentes y representativas en contraposición a las constituidas de manera electorera y caudillista.
  
- 5- El Congreso de la República de Guatemala debe de regular legalmente la obligatoriedad de los partidos políticos a presentar informes periódicos del movimiento de sus finanzas, del incremento o decrecimiento de su padrón de afiliados, de su participación en las actividades cívico-políticas de nuestra sociedad, así como de su participación en las soluciones propuestas a las distintas problemáticas que aquejen al país.

## BIBLIOGRAFÍA

- ASIES. **Documento base para el XVI seminario permanente sobre el rol de los partidos políticos.** 2ª. ed.; Guatemala, Guatemala: (s.e.),2004.
- AZPURU de Cuestas, Dinora. **La institucionalización de los partidos políticos en Guatemala: Un diagnostico de la situación actual,** Guatemala, Guatemala:[www.asies.org.gt/disop/caratula.htm](http://www.asies.org.gt/disop/caratula.htm) -3k (1 de septiembre de 2006)
- BID. **La política importa: democracia y desarrollo en América Latina.** 2ª. Ed.; Washington, D.C., USA: Ed. BID, 2004.
- CHAMORRO, Carlos. **El miedo a las primarias,** Nicaragua, 2000  
[www.confidencial.com.ni/2000-223/alcierra.html](http://www.confidencial.com.ni/2000-223/alcierra.html) - 16k -
- FLACSO. **La lógica institucional de los partidos políticos y los dilemas de la democracia electoral en Guatemala.** 3ª. ed.; Guatemala, Guatemala: (s.e.), 2004.
- FLACSO. **El transfugismo parlamentario.** 3ª. ed.; Guatemala, Guatemala: (s.e.), 2006
- FLACSO. **El marco institucional del sistema político en Guatemala: vacíos y contradicciones.** 3ª. ed.; Guatemala, Guatemala: (s.e.) 2006.
- FLACSO. **Veinte años de procesos electorales municipales en Guatemala.** 2ª. ed.; Guatemala, Guatemala: (s.e.) 2005.
- FLACSO. **El desempeño institucional de los partidos políticos en Guatemala.** 2ª. ed.; Guatemala, Guatemala: (s.e.) 2005.

FLACSO. **Participación ciudadana en las estructuras partidarias. Los afiliados.** 2ª. ed.; Guatemala, Guatemala: (s.e.), 2005.

FLACSO. **El quien es quien partidario, estructura partidaria.** 2ª. ed.; 1t.; Guatemala, Guatemala: (s.e.), 2006.

FLACSO. **El quien es quien partidario, vida partidaria.** 2ª. ed.; Guatemala, Guatemala: (s.e.), 2006.

FUENTES Mohr, Alberto. **Situación y perspectivas políticas en Guatemala.** ( No. 34) Guatemala, Guatemala: Ed. Nueva Sociedad., 1978.

GARCÌA, Francisco. **¿Cómo se financian los partidos políticos en Centroamérica?** [www.incep.org/images/content/financiamiento.pdf](http://www.incep.org/images/content/financiamiento.pdf) (30 de septiembre de 2006).

**La Encuesta, reñida disputa.** Pág.9. Prensa Libre (Guatemala). Año LVI, No. 18,391 (Viernes 30 de Marzo de 2007).

**Los candidatos.** El Periódico (Guatemala). 2007  
[www.elperiodico.com.gt/es/20070225/actualidad/37171/](http://www.elperiodico.com.gt/es/20070225/actualidad/37171/) - 17k

MARROQUÌN, Manfredo. **Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos en Guatemala.**  
[www.incep.org/images/content/financiamiento.pdf](http://www.incep.org/images/content/financiamiento.pdf) (30 de septiembre de 2006).

**Menchù: Me apoya más del 75%.** Pág. 6. Prensa Libre (Guatemala) Año LVI, No. 18,402 (Jueves 12 de Abril de 2007).

MONTENEGRO, Nineth. **El desafío de la participación política de la mujer en Guatemala**, [www.idea.int/publications/wip/upload/chapter](http://www.idea.int/publications/wip/upload/chapter) (5 de septiembre de 2006)

Olascoaga, Daniel, **Partidos políticos y proceso electoral en Guatemala**  
168.96.200.17/ar/libros/guate/flacso/dialogo.pdf -

**Partidos políticos en Guatemala.** La Hora (Guatemala). 2003  
[www.lahora.com.gt/03/04/16/paginas/nac\\_3.htm](http://www.lahora.com.gt/03/04/16/paginas/nac_3.htm) - 39k

**Preocupa a la ONU clima de inseguridad.** Pág. 3. Prensa Libre (Guatemala).  
Año LVI, No. 18,401 (Miércoles 11 de Abril de 2007).

#### **Legislación:**

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

**Ley Electoral y de Partidos Políticos.** Asamblea Nacional Constituyente, 3 de  
diciembre de 1985. Decreto Número 1-85.

**Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral.** Organismo Ejecutivo, Decreto  
Ley 30-83.

**Ley del Registro de Ciudadanos.** Organismo Ejecutivo, Decreto-Ley 31-83.

**Ley de Organizaciones Políticas.** Organismo Ejecutivo, Decreto-Ley 32-83.

**Ley de Empadronamiento.** Organismo ejecutivo, Decreto-Ley 138-83.

**Ley del Registro General de Población.** Organismo ejecutivo, Decreto-Ley  
33-83.