

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



**VACÍOS Y CONTRADICCIONES DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS
POLÍTICOS Y SUS REFORMAS REFERENTES A LA ESTRUCTURA
ORGANIZATIVA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA.**

ERICK GEOVANI MOLINA MERLOS

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2007

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

**VACÍOS Y CONTRADICCIONES DE LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS
POLÍTICOS Y SUS REFORMAS REFERENTES A LA ESTRUCTURA
ORGANIZATIVA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA.**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

ERICK GEOVANI MOLINA MERLOS

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, noviembre de 2007.

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

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

**TRIBUNAL QUE PRÁCTICO
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidente:	Lic. Roberto Mena Izeppi
Vocal:	Lic. Epifanio Monterroso
Secretario:	Lic. Roberto Echeverria Vallejo

Segunda fase:

Presidente:	Licda. Emma Graciela Salazar Castillo
Vocal:	Licda. Rosa Acevedo Nolasco de Zaldaña
Secretario:	Licda. Marta Eugenia Valenzuela Bonilla

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

DEDICATORIA

A DIOS TODO PODEROSO:

Por estar conmigo siempre, por cuidar mis pasos, por querer siempre lo mejor para mí, por darme su amor incondicional gracias Padre de todo corazón te quiero con toda mi alma, gracias.

A MIS PADRES:

Erick Antonio Molina Castellanos por su apoyo y cariño y a mi madrecita linda Aura Marina Merlos García por ser la mejor, por su amor, cariño y consejo, gracias por todo, los quiero con todo mi corazón, que Dios los bendiga siempre.

A MI HERMANO:

Kevin, por ser un buen hermano y por que se que siempre contaré con él.

A MI FAMILIA:

A todos con todo cariño, especialmente a Jonathan, Nelson, Ricardo, Martita, Dios los bendiga.

A LOS LICENCIADOS:

España Pinetta, por su apoyo, ayuda y consejo; con mucho cariño. Marta Rebeca López, por su ayuda y cariño.

A MIS AMIGOS:

Lic. Beyla, Alfredo, Marvin, Darío, Fito, Max, Jessica, Jenny, Majo, Meche, Gloria, Paola, Suchini, Alma, Mónica, Rudy, Nancy, Walter, Mónica Raquel, Margarita, Maritza, Paty, Ruby, Rosita, Lic. Welter, Carlos, Janet y Eulices, con mucho cariño; Dios los bendiga a todos.

**A LA UNIVERSIDAD DE
SAN CARLOS DE GUATEMALA:**

Especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, con mucho amor y respeto.

ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	(i)
-------------------	-----

CAPÍTULO I

1. Partidos políticos	01
1.1. Definición	02
1.2. Características	04
1.2.1. Continuidad	05
1.2.2. Organización	05
1.2.3. Dirección	06
1.2.4. Ideología	07
1.2.5. Personalidad jurídica	07
1.3. Naturaleza jurídica.....	07
1.4. Estructura interna de los partidos políticos en Guatemala	08
1.5. Origen de los partidos políticos.....	10
1.6. Funciones de los partidos políticos en la democracia políticos.....	12
1.6.1. Sociales.....	13
1.6.2. Institucionales	16
1.7. Tipologías de partidos políticos.....	19
1.8. Crisis y el futuro de los partidos políticos.....	20

CAPÍTULO II

2. Tribunal Supremo Electoral	25
2.1. Antecedentes	25

	Pág.
2.2. Régimen político-electoral guatemalteco	26
2.2.1. Sistema mayoritario	26
2.2.2. Sistema de representación proporcional.....	28
2.2.3. Sistema mixto	28
2.3. Sistema electoral en la actualidad	31
2.4. Concepto de Tribunal Supremo Electoral políticos.....	33
2.5. Atribuciones y obligaciones	34
2.6. Ejercicio del control y fiscalización.....	38
2.7. Poderes u órganos que pueden resolver sobre los partidos políticos	39

CAPÍTULO III

3. Regulación jurídica de los partidos políticos en Guatemala.....	41
3.1. Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos	41
3.1.1. Constitucional	41
3.2.1. Otros niveles	43
3.2. Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación.....	51
3.3. Partidos políticos	53
3.4. Requisitos para la constitución/formación de los partidos políticos	58
3.5. Requisitos para la constitución/formación de partidos políticos a nivel regional, departamental, provincial y cantonal	64
3.6. Democracia interna, derecho de participación	67
3.7. Tratamiento del tema de género	70
3.8. Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos	72
3.9. Financiamiento de los partidos políticos	72

	Pág.
3.10. Coaliciones, fusiones y alianzas	77
3.11. Extinción/cancelación de los partidos políticos.....	80
3.12. Otras formas de participación política.....	81
3.13. Afiliación a organizaciones internacionales	83
3.14. Acceso a los medios de comunicación por los partidos políticos.....	85
3.15. Evaluación	87
3.16. El proceso de reforma de la ley	92
3.17. Reformas planteadas en la actualidad y tendencias	93
3.18. A manera de conclusiones	100

CAPÍTULO IV

4. Vacíos y contradicciones de la Ley relacionados a la estructura organizativa de los partidos políticos en Guatemala	103
4.1. Descripción del marco legal estatutario y la conformación de los partidos políticos.....	103
4.2. Sobre la estructura organizativa y los requisitos mínimos	104
4.3. Democratización interna	106
4.4. Conformación partidaria, según los estatutos	107
4.5. Otros órganos partidarios	110
4.6. Canales de comunicación interna	111
4.7. Capacitación	112
4.8. Recursos financieros	112
4.9. Liderazgos y representación partidaria.....	114
4.9.1. Sobre los perfiles de los dirigentes y candidatos.....	115

	Pág.
4.10. Postulados ideológicos	118
4.11. Reflexiones finales	122
CONCLUSIONES	125
RECOMENDACIONES	127
BIBLIOGRAFÍA	129

INTRODUCCIÓN

Guatemala tiene uno de los sistemas de partidos políticos más inestables en América Latina, esto se hace evidente al observar la proliferación de estos entes en la historia político-electoral de nuestro país. En lo relativo a las organizaciones políticas la presente investigación quiere sumarse al análisis de la crisis política de la sociedad guatemalteca desde la perspectiva de los grados de institucionalización y de las instituciones públicas como tales y de cómo estos niveles son definidos en gran medida por los vacíos y contradicciones de la actual Ley Electoral y de Partidos Políticos y sus reformas, especialmente en lo relativo a la estructura organizacional de los mismos, debido a que se ha reconocido que una de las diferencias más importantes entre los países desarrollados estables políticamente, con democracias fortalecidas y las sociedades subdesarrolladas inestables y con democracias en eterna transición es la calidad y grado de consolidación de sus instituciones políticas; por lo tanto, esta investigación se espera contribuya a enriquecer y generar nuevos debates constructivos referente a la estructura organizativa de los partidos políticos guatemaltecos.

Los partidos políticos, al igual que otras instituciones sociales prevalecen donde quiera que los individuos intenten vivir y trabajar juntos. Por ello, los diseños institucionales son importantes porque establecen los marcos legales de interacción en donde se realiza la vida cotidiana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El ordenamiento legal se basa en la idea de que promoverá el ideal de la universalización como un principio que se convierte en un freno a los abusos de poder y a la instrumentalización de las leyes para fines particulares; y nuestro ordenamiento legal, en lo referente a la estructura funcional de los partidos políticos, al ser minimista propicia el escaso interés social, la poca participación ciudadana, escasa o ninguna representatividad. Los partidos políticos se forman de personas y éstas al no encontrar dentro de las instituciones

políticas la aplicación de los referidos principios, dejan de participar a lo interno de las mismas, haciendo que nuestra democracia sea inestable y continúe en eterna transición, porque nuestras instituciones políticas son de poca calidad y grado de consolidación de las mismas es inconsistente por los vacíos y contradicciones de la actual Ley Electoral.

La hipótesis que se planteó fue: El ordenamiento jurídico guatemalteco contiene vacíos, contradicciones y deficiencias en la Ley Electoral y de Partidos Políticos y sus reformas en cuanto a la estructura organizativa de los mismos porque dicho cuerpo legal es minimista, es decir, establece criterios mínimos que favorecen que estructuras con baja representatividad y escaso despliegue territorial, se comporten en la práctica como partidos fuertes, dinámicos y representativos, generando la poca credibilidad en el sistema político-electoral guatemalteco. Por lo expresado, la solución a los vacíos y contradicciones de la Ley dejarían de existir si este se reforma en el sentido de que estos parámetros minimistas desaparezcan, buscando que las organizaciones políticas sean realmente fuertes, dinámicas y representativas.

El objetivo general fue: Evaluar la Ley Electoral y de Partidos Políticos en vigencia, sus debilidades desde un punto de vista jurídico, así como sus posibles efectos de esas características en el funcionamiento del sistema político, sobre todo ligados a la construcción de ciudadanía y al fortalecimiento y democratización de las instituciones, que en su conjunto busca explicar el funcionamiento de los partidos políticos, haciendo énfasis en que las debilidades, vacíos y deficiencias de la actual ley referentes a la estructura organizacional de los mismos y como inciden en la falta de cumplimiento de los presupuestos relativos al fortalecimiento del sistema de partidos políticos en Guatemala; y los específicos: hacer un análisis de los efectos jurídicos y sociales de la Ley Electoral y de Partidos Políticos y sus Reformas, asimismo, de la necesidad de que esta sea reformada nuevamente creando un marco jurídico que no sea minimista como el actual, sino que produzca partidos políticos más

fuertes, dinámicos y representativos, y de esta manera ser entes conductores de las necesidades del pueblo de Guatemala; establecer una iniciativa para que dentro de las nuevas reformas Ley Electoral y de Partidos Políticos, le sean atribuidas al Tribunal Supremo Electoral, las funciones de ser la entidad encargada de darle seguimiento a cada partido político en particular, verificando su organización estructural, funcionamiento y desempeño dentro de la democracia guatemalteca y aplicar sanciones a los que transgredan el nuevo cuerpo legal.

Los supuestos de la investigación fueron: La actual Ley Electoral y de Partidos Políticos en Guatemala es minimista porque establece criterios mínimos que favorecen que estructuras con baja representatividad y escaso despliegue territorial, se comporten en la práctica como partidos fuertes, dinámicos y representativos; es necesario efectuar una reforma la Ley para que dicho cuerpo legal sea el adecuado que faculte al Estado para realizar un control periódico, a través de la Tribunal Supremo Electoral, de los partidos políticos, para establecer la aplicación de la norma jurídica relativa a la estructura organizacional de dichos entes; se hace evidente la necesidad de dejar sin efecto por parte del Congreso de la República de Guatemala la forma que establece la ley para establecer la estructura organizacional de los partidos políticos, evitando así, que en Guatemala los mismos sean dirigidos por cúpulas poco representativas y elitistas; y debido al ambiente social y político, que se encuentra viviendo actualmente Guatemala, es necesaria una reforma de carácter efectivo, que norme lo referente a la estructura organizacional de los partidos, haciendo énfasis en el control que el Estado debe de llevar de cada partido, para que estos sean entes representativos, evitando así la volatilidad que ha caracterizado al sistema político guatemalteco.

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

La investigación se dividió en cuatro capítulos: en el primero, se realiza el estudio de los partidos políticos: definición, características, naturaleza jurídica estructura interna, origen, funciones, tipologías y crisis y el futuro de los partidos políticos; el segundo destinado al estudio del Tribunal Supremo Electoral: antecedentes, régimen político-electoral guatemalteco, el sistema electoral en la actualidad, su concepto, atribuciones y obligaciones, el ejercicio del control y fiscalización y los poderes u órganos que pueden resolver sobre los partidos políticos; el tercero aborda todo lo referente a la regulación jurídica de los partidos políticos en Guatemala, la evolución histórica de dicha legislación, la ubicación de este tema en nuestra legislación, los requisitos para su constitución y formación a nivel regional, departamental, provincial y cantonal, la democracia interna y derecho de participación, tratamiento del problema de género, las normas en relación a otros grupos afiliados a los mismos, su financiamiento, las coaliciones, fusiones y alianzas, la extinción y cancelación de los partidos, otras formas de participación política, el acceso a los medios de comunicación por los partidos, una evaluación, el proceso de reforma de la ley, las reformas planteadas en la actualidad y sus tendencias; y el cuarto referente a los vacíos y contradicciones de la Ley relacionados a la estructura organizativa de los partidos políticos en Guatemala, una descripción del marco legal estatutario y la conformación de los mismos, su estructura organizativa y requisitos mínimos, su democratización interna, su conformación según sus estatutos, otros órganos partidarios, capacitación, recursos financieros, liderazgos y representación partidaria, postulados ideológicos y reflexiones finales.

Finalmente y con base a ello se formularon las conclusiones y recomendaciones correspondientes, con las cuales se comprobó que existen vacíos y contradicciones en la Ley Electoral y de Partidos Políticos y sus reformas referentes a la estructura organizativa de los partidos políticos en Guatemala. Por lo cual la hipótesis planteada se confirma no alcanzándose los objetivos propuestos.

CAPÍTULO I

1. Partidos políticos

Al iniciar la presente investigación nos parece conveniente adherirnos el siguiente comentario: “Desde el inicio de la apertura democrática en Guatemala, en 1986, sesenta partidos políticos han participado en los cinco procesos electorales nacionales, pero dos décadas después, ninguno ha logrado consolidarse como institución de derecho público y mantener el respaldo del electorado. Un estudio realizado por periodistas, bajo la coordinación de Lucy Barrios y Edwin Ruiz, así como firmas invitadas, señaló que la causa principal de las debilidades institucionales de las agrupaciones políticas es que su función esencial de intermediación, entre el Estado y la sociedad, ha sido poco efectiva.

En el suplemento la hora política, publicado por el vespertino La Hora, Mario Roberto Guerra Roldán, ex magistrado del Tribunal Supremo Electoral, indicó que en la actualidad los partidos políticos constituyen pilares importantes para la sustentación y desarrollo de la democracia. La antigua autoridad electoral subrayó que la importancia de las agrupaciones partidarias está determinada porque ejercen una función mediadora y articuladora en la representación política y recordó que éstas reflejan el pluralismo político, como garantes del régimen democrático y son los vehículos intermediarios idóneos, entre las demandas del pueblo y el poder del estado.

Para cumplir con su cometido, los partidos políticos deben cumplir varios requisitos y tener ciertas características, pero en Guatemala éstos carecen de estructuras y organización democráticas, no tienen una definición ideológica sustentada y nunca han presentado, ni siquiera algo parecido a un programa de gobierno, ya que no pueden considerarse como tales unos folletines que digan tener, agregó.

Con discursos, mítines y promesas electoreras no se resuelven los problemas del país, ni tampoco con señalar las deficiencias del gobierno de turno, y menos con hacer hincapié acerca de las lacras que afligen al pueblo, como la violencia, la inseguridad y la corrupción, que todo el mundo conoce, destacó el ex magistrado electoral. Finalmente, Guerra Roldán señaló que los partidos deben compartir responsabilidades políticas, que conlleven a la consolidación de la democracia, al Estado de Derecho y a la gobernabilidad.”¹

1.1. Definición

Los partidos políticos en las democracias modernas son tan necesarios a tal punto que no se puede concebir una verdadera democracia sin la presencia de los mismos. En nuestro país son, junto con los comités cívicos y las asociaciones políticas, los medios por los cuales se pueden proponer candidatos o candidatas a cargos de elección popular. Es necesario comprender en que consiste un partido político a nivel general, tal y como se entiende en la actualidad. Existen varias definiciones de lo que es un partido político, dentro de las cuales podemos destacar la definición de Guillermo Cabanellas al indicar que es una “Agrupación que aspira al gobierno o dominación del Estado y con programa más o menos definido y leal para tal empresa.”²

Asimismo, lo podemos definir como “un grupo de ciudadanos organizados permanentemente que se asocian en torno a una ideología, intereses y un programa de acción con el propósito de alcanzar o mantener el poder político o para realizarlos. Se trata de obtener el poder por los medios legales, especialmente elecciones, aunque también existen partidos que en determinadas circunstancias, usan medios revolucionarios y fuera de las leyes, pero son menos numerosos que aquellos dentro de la legalidad”.³

¹ CERIGUA. En Línea.

² Cabanellas de las Cuevas, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Pág. 296.

³ Instituto Nacional de Estudios Políticos. **Diccionario electoral INEP** en línea.

Max Weber indica que un partido político es “una asociación de personas dirigida a un fin deliberado, ya sea éste objetivo como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, o personal, es decir tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y secuaces o si no tendiente a obtener todos estos fines conjuntamente. Sin embargo, no obstante el hecho de que desde la antigüedad han existido grupos de personas siguiendo a un jefe luchan contados los medios para la obtención del poder político, es una opinión compartida por los estudiosos de política la de considerar como partidos verdaderos las organizaciones que surgen cuando el sistema político ha alcanzado un cierto grado de autonomía estructural, de complejidad interna y división del trabajo que signifique, por un lado un proceso de formación de las decisiones políticas en la que participan varias partes del sistema, y por otro lado que entre estas partes estén comprendidos, teórica y efectivamente, los representantes de aquellos a los que se refieren las decisiones políticas, de lo cual deriva que en la noción de partidos entran todas aquellas organizaciones de la sociedad civil que surgen en el momento en el que se reconoce, teórica o prácticamente, al pueblo el derecho de participar en la gestión de poder político y que con este fin se organizan y actúan”.⁴

Además podemos delimitarlo como: “Un grupo de ciudadanos organizados permanentemente que se asocian en torno a una ideología, intereses y un programa de acción con el propósito de alcanzar o mantener el poder político o para realizarlos. Se trata de obtener el poder por los medios legales, especialmente elecciones, aunque también existen partidos que en determinadas circunstancias, usan medios revolucionarios y fuera de las leyes, pero son menos numerosos que aquellos dentro de la legalidad”.⁵

El Tribunal Supremo Electoral se refiere así a los partidos políticos: “Son instituciones legalmente constituidas e inscritas en el Registro de Ciudadanos. Tienen duración indefinida y

⁴ Bobbio, Norberto, **Diccionario de política**, pág. 528.

⁵ **Ibíd.** Pág. Electrónica.

personalidad jurídica. Los partidos políticos agrupan a personas con intereses y principios ideológicos similares y tienen como fin primordial alcanzar el poder por medio del voto. La Constitución Política de la República de Guatemala garantiza la libertad de organización y su funcionamiento”.⁶

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

En conclusión podemos decir que: “en las democracias pluralistas, los partidos son el resultado del libre ejercicio del derecho de asociación; nada tiene que ver con los anteriores el partido único de los sistemas totalitarios que aparece incorporado al aparato estatal. La ciencia política ofrece numerosas definiciones del partido en los sistemas democráticos; en ellas se subraya que el partido es portador de una ideología global, no sectorial, que abarca todos los aspectos relevantes de la vida social. Por otro lado, caracteriza al partido el propósito, ya en solidario, ya junto con otros”.⁷

1.2. Características

Conocer los elementos que caracterizan a los partidos políticos es esencial para la comprensión del presente estudio relativo a los mismos, entre los principales podemos encontrar:

⁶ Tribunal Supremo Electoral, www.tse.org.gt.

⁷ Moro, Tomás, Fundación, **Diccionario jurídico Espasa**, pág. 1097.

1.2.1. Continuidad

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

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

1.2.2. Organización

Su estructura se manifiesta, tanto a nivel local y regional como a nivel nacional. La Ley Electoral y de Partidos Políticos establece como estructura mínima de los partidos políticos: órganos nacionales, departamentales y municipales permite a dichas organizaciones realizar coaliciones para la conquista del poder local, la representación departamental, como a nivel nacional. La encontramos regulada en el Artículo 49 de la, Ley Electoral y de Partidos Políticos y sus reformas, el cual establece:

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

- a) En el municipio. Que el partido cuente con más de cuarenta afiliados que sean vecinos del municipio; que se haya electo en Asamblea Nacional, al Comité Ejecutivo Municipal y que todos los integrantes de éste estén en posesión de sus cargos.

b) En el departamento. Que el partido cuente con organización partidaria en más de tres municipios del departamento; que se haya electo en Asamblea Departamental al Comité Ejecutivo Departamental y que todos los integrantes de éste estén en posesión de sus cargos.

c) Nacional. Que el partido cuente con organización partidaria como mínimo en cincuenta municipios o en por lo menos en doce departamentos de la República; que los integrantes del Comité Ejecutivo se hayan electo en Asamblea Nacional y que éstos estén en posesión de sus cargos.

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

1.2.3. Dirección

Los partidos pretenden tomar o conservar el poder de decisión política, solos o por medio de coaliciones. La Ley Electoral y de Partidos Políticos permite a dichas organizaciones realizar coaliciones tanto para la conquista del poder local, representación departamental, como a nivel nacional. Esta característica la encontramos dentro de la Ley Electoral y de Partidos Políticos y sus reformas en el Artículo 82, el que establece el:

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

1.2.4. Ideología

Esta es una de las principales deficiencias de los partidos políticos guatemaltecos, tal y como se establece en el Capítulo VI de la presente investigación, sin embargo, la Ley establece como característica el hecho de que poseen una ideología y cuentan con programas y medios para atraer seguidores en las elecciones o conseguir el apoyo popular. Esta característica se encuentra normada en el Artículo 22 literal d) y e) del Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos y sus reformas.

1.2.5. Personalidad jurídica

Los partidos políticos son reconocidos como sujetos de derechos y obligaciones, al obtener su inscripción en el registro respectivo; este es el fin mismo del otorgamiento de dicha personalidad, lo cual no sucede cuando se trata de partidos políticos revolucionarios.

1.3. Naturaleza jurídica

Varias teorías explican la naturaleza jurídica de los partidos políticos; para la legislación española “la naturaleza jurídica del partido es una cuestión de derecho positivo; se habla en ocasiones del mismo como órgano del pueblo, en el mismo sentido en que lo es el cuerpo electoral.

Para el marco jurídico guatemalteco no son órganos del Estado, el Artículo seis de la Constitución constituye un testimonio de relevancia esencial que los constituyentes le prestan: expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y

funcionamiento deberán ser democráticos”.⁸ La naturaleza jurídica de los partidos políticos guatemaltecos es que son instituciones de derecho público; la Ley Electoral y de Partidos Políticos, regula: “Artículo 18, reformado por el Artículo 7 del Decreto 10-2004 del Congreso de la República de Guatemala. Partidos Políticos. Los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos, son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado”.

Medrano y Conde al referirse a la naturaleza jurídica de los partidos políticos indican que “la ley específica establece, como ya se dijo, que son instituciones de derecho público. La Corte de Constitucionalidad en una sentencia del 19 de octubre de 1990, dejó sentado que: ...los partidos políticos... por su especial importancia, no tienen únicamente carácter de instrumento electoral, sino son instituciones permanentes de derecho público con vocación para ocuparse de los problemas nacionales..., expediente núm. 280-90”.⁹

1.4. Estructura interna de los partidos políticos en Guatemala

Al referirse a este tema Medrano y Conde afirman que: “La Ley Electoral y de Partidos Políticos, en su Artículo 24, establece que todo partido político debe contar por lo menos con los órganos siguientes:

- a) Órganos nacionales: Asamblea Nacional, Comité Ejecutivo Nacional, Órgano de Fiscalización Financiera y Tribunal de Honor.
- b) Órganos departamentales: Asamblea Departamental y Comité Ejecutivo Departamental.

⁸ Moro, Tomás, Fundación, Diccionario jurídico Espasa, **pág. 1097.**

⁹ Medrano, Gabriel y Conde César. **Los partidos políticos en Guatemala.** En línea.

c) Órganos municipales: Asamblea Municipal y Comité Ejecutivo Municipal.

El Artículo 65, por su parte, señala que todo partido político debe tener un órgano colegiado de fiscalización financiera y un tribunal de honor. La Asamblea Nacional es el órgano de mayor jerarquía de la organización, y se integra por dos delegados, con derecho a voz y voto, de cada uno de los municipios del país en donde el partido cuente con organización partidaria. Debe reunirse obligatoriamente por lo menos una vez cada dos años.

El Comité Ejecutivo Nacional es el órgano permanente de dirección del partido, se debe integrar con un mínimo de veinte miembros, que son electos por la Asamblea Nacional para un periodo de dos años. La Asamblea Departamental se integra con hasta dos delegados, con voz y voto, por cada municipio del departamento donde el partido tenga organización partidaria vigente, y debe reunirse obligatoriamente por lo menos una vez al año. Esto figura en el Artículo 35, donde también se contempla que esta asamblea puede celebrar sesiones de carácter facultativo cuando para el efecto sea convocada de conformidad con los estatutos partidarios. El Comité Ejecutivo Departamental es un órgano permanente de cada partido y se integra con un mínimo de 13 miembros titulares y hasta tres suplentes para un periodo de dos años.

La Asamblea Municipal se integra por todos los afiliados del partido que estén registrados como ciudadanos y sean vecinos del municipio respectivo, debe reunirse obligatoriamente cada año. La ley dice que para que exista organización partidaria es forzoso que el partido cuente con más de cuarenta afiliados en el municipio, requiriéndose por imperativo legal para instalarse la Asamblea que por lo menos cinco se encuentren presentes, lo que sucede frecuentemente.

El Comité Ejecutivo Municipal se integra por el número de miembros que establezcan los estatutos del partido, pero no pueden ser menos de 13. Las funciones y atribuciones de este

órgano y de sus integrantes no aparecen señaladas expresamente en la ley, la que remite a las que se establezcan en los estatutos y las resoluciones de la Asamblea Nacional. Los miembros de este Comité duran en el ejercicio de sus cargos dos años. En los estatutos de los partidos se encuentran contemplados otros órganos, instancias o secretarías, tales como consejos políticos, consejos de desarrollo, consejos técnicos, secretarías sectoriales, secretarías adjuntas, secretarías de organización nacional, de información, secretarías de formación política, comités de fiscalización financiera, tribunales de disciplina y tribunales de honor, que no responden a modelos, más bien resulta que cada organización tiene su propio tipo.

En la práctica resulta que no siempre se respeta esa estructura, siendo el comité ejecutivo y dentro de éste el secretario general quien tiene la dirección del partido y lo conduce, quedando sujetas las diferentes instancias a lo que ahí se ordene, cuestión que varía de grado dependiendo de cada organización en particular.”¹⁰

1.5. Origen de los partidos políticos

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

Es difícil hablar de democracia en los tiempos que corren sin considerar a los partidos políticos, pues ellos son los principales articuladores y aglutinadores de los intereses sociales. Para precisar su origen podemos distinguir dos acepciones. Una concepción amplia de partido

¹⁰ **Ob.Cit.** Pág. 490.

nos dice que éste es cualquier grupo de personas unidas por un mismo interés, y en tal sentido el origen de los partidos se remonta a los comienzos de la sociedad políticamente organizada. En Grecia encontramos grupos integrados para obtener fines políticos, mientras en Roma la historia de los hermanos Graco y la guerra civil entre Mario y Sila son ejemplos de este tipo de partidos.

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

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

Los partidos políticos son el resultado de la quiebra de la sociedad tradicional o feudal y su paso a la sociedad industrial. El mundo burgués, posterior a las revoluciones en Inglaterra y Francia, requería de formas de organización política que sustituyeran a las estamentarias o

corporativas por nuevos modos de organización, dependientes de grupos políticos organizados en el parlamento, con reglas claras para la circulación de la clase política. Estas reglas serían de carácter electoral y tendrían un sentido distinto al llamado mandato directo (y en ocasiones vitalicio) de los representantes respecto de sus representados; tal mandato quedó sustituido por el representativo, con el cual el diputado ya no es considerado representante exclusivo de un distrito, sino de toda la nación, y deja de estar obligado a seguir ciegamente el mandato imperativo de sus electores. La sociedad libre que surgió después de la quiebra de los estamentos y corporaciones precisaba de organizaciones que fueran funcionales en el nuevo estado de las cosas. La división entre la sociedad civil como ámbito de la libertad de la persona y la sociedad política o Estado exigía canales de comunicación que articularan intereses entre una y otra. Los cauces de intercambio fueron el parlamento, los partidos políticos y la opinión pública.

Los partidos fueron y son los articuladores de la relación entre la sociedad civil y el Estado, aunque el estatus siempre ha estado en discusión por las críticas que desde la antigüedad lanzan contra ellos sus detractores. Los partidos permiten que se expresen tanto intereses nacionales como particulares pero, al existir en pluralidad, impiden que los intereses particulares dominen por entero a los nacionales. Su función es por tanto ambigua, pero indispensable en una sociedad plural en la que los distintos grupos e intereses requieren de participación y representación. Lo condenable siempre es el partido único, que generaliza artificialmente intereses particulares. Por el contrario, los partidos políticos en plural y en condiciones de una lucha política en igualdad de oportunidades son los mejores catalizadores, propiciadores y garantes de la democracia. Por su carácter ambiguo, en suma, los partidos políticos no siempre han sido bien aceptados, y diríamos que su inclusión en el pensamiento político se dio lentamente”.¹¹

¹¹ Cárdenas Gracia, Jaime, **Partidos políticos y democracia**, pág. 41.

1.6. Funciones de los partidos políticos en la democracia.

Las funciones de los partidos políticos, en las democracias son específicas de las que carecen en los regímenes no democráticos. Las funciones de los partidos en las democracias han sido clasificadas atendiendo a dos vertientes: la social y la institucional. Así lo expresa Cárdenas Gracia, manifestando que estas son:

1.6.1. Sociales

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

La primera es la socialización política, implica el deber de los partidos de educar a los ciudadanos en la democracia. Los primeros partidos de masas, que fueron de carácter obrero, estaban encargados de afirmar una identidad de clase y de preservar y transmitir pautas de comportamiento y valores que configuraban la cultura de la clase obrera. Los partidos modernos, de acuerdo con algunas leyes de partidos o electorales, siguen teniendo la obligación de promover los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos, la práctica de la tolerancia y el derecho al disenso, así como también la de capacitar a los miembros en los principios ideológicos del partido y difundir éstos entre los ciudadanos. Los partidos modernos, para realizar tales tareas, suelen contar con medios de difusión, publicaciones, escuelas de cuadros y, en general, centros de transmisión de sus ideas, no sólo a sus militantes, sino a todos los ciudadanos.

En la actualidad, la función socializadora de los partidos ha descendido en importancia por el papel creciente de los medios de comunicación ajenas a los partidos. Los medios

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

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

No obstante, algunos críticos de los partidos han señalado que éstos han sido rebasados por los movimientos sociales en cuanto a su aptitud para movilizar la opinión pública. Tal censura debe ser vista con objetividad. Seguramente, algunos partidos han perdido capacidades para articular las demandas de la comunidad, y ante ciertas reivindicaciones de los movimientos sociales no actúan con la celeridad que se requiere. Otros, en cambio, actualizan y regulan sus estrategias y logran conformar mejores ofertas políticas frente a sus miembros y al resto de la sociedad en los órdenes privado y público, frecuentados por las nuevas organizaciones sociales.

La tercera función social de los partidos es la representación de intereses. En su origen, los partidos obreros, por ejemplo, representaban los intereses de su clase. Hoy en día los partidos suelen intentar representar intereses muy variados y a veces francamente

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

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

Los partidos desempeñan una importante labor en esta función legitimadora, pues, por una parte, tienen un papel fundamental en la conformación de los órganos del Estado mediante las elecciones y, por otra, son focos de discusión y debate, además de que cuando llegan al poder por la vía electoral tienen frente a los ciudadanos la señalada obligación de no cancelar los procedimientos y las instituciones democráticos, así como la de velar por el respeto de los derechos fundamentales.

Los partidos hacen posible la democracia, es decir, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías, permiten el consenso pero

también el disenso y, por lo tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes. Esta función es la más importante de los partidos y refuerza la necesidad que tienen las democracias de conservarlos y perfeccionarlos.

1.6.2. Institucionales

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

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

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

La organización formal que requiere el partido para desarrollarse lleva en ocasiones a que los dirigentes adopten decisiones por encima de los intereses y deseos de la base. No obstante este lado oscuro, el reclutamiento de gobernantes, tiene efectos positivos en el sistema en su conjunto: contribuye a darle estabilidad, a profesionalizar la política y a alentar liderazgos

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

La preponderancia de los partidos sobre las candidaturas independientes, cuando éstas existen, es más que notable. El predominio de los partidos en las sociedades industriales avanzadas resulta imprescindible para vertebrar la organización social. Los partidos, así, presentan candidaturas, llevan a cabo la totalidad de la campaña electoral, determinan qué candidatos o afiliados participan en dicha campaña, designan representantes en las mesas electorales, participan en la totalidad del escrutinio y están legitimados para plantear los recursos que consideren oportunos y sean procedentes en materia de derecho electoral. Es casi imposible que funcione un sistema electoral sin el concurso de los partidos políticos. Su influencia en el proceso electoral legal es grande, pero aún lo es mayor en los aspectos prelegales. Por ejemplo, la organización del partido influye en las carreras políticas de los afiliados, la determinación de los propios sistemas electorales, la conformación de los distritos electorales, etcétera.

La tercera de las funciones institucionales de los partidos es su papel en la organización y composición de los poderes públicos, principalmente del poder legislativo. Los candidatos triunfadores de los partidos integran las cámaras y conforman grupos parlamentarios, igualmente, ocupan las distintas comisiones y estructuras del congreso. En el caso del poder ejecutivo, y más aún en aquellos países donde no existe un servicio civil de carrera, los partidos triunfadores llenan en su totalidad los cargos públicos. Respecto al poder judicial, los partidos suelen tener en varios países una importante función en la designación de los miembros más importantes de la judicatura, pues mediante sus representantes en las cámaras y en el poder ejecutivo determinan quiénes serán los próximos ministros o magistrados.

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

En los regímenes no democráticos (totalitarios, post totalitarios, sultanistas), los partidos también desempeñan funciones, aunque éstas persiguen propósitos diferentes.

Para empezar, en este tipo de regímenes, el sistema es casi siempre de un solo partido, el cual tiene como función representar los intereses y la ideología del Estado. En los regímenes totalitarios, caso extremo de los regímenes no democráticos, el partido se encarga de acomodar los valores y las pautas de la ideología del Estado al resto de la población; los partidos se consideran guardines y celosos defensores de la ideología hegemónica; son los encargados de vigilar cualquier desviación de la ortodoxia, y en algunos casos ocupan todos espacios de la vida social y privada. En estos regímenes los partidos promueven su ideología entre la población, pero lo hacen para determinar quiénes son los amigos y quiénes los enemigos. Evidentemente, los enemigos serán los disidentes o críticos de la ideología estatal-partidaria.

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

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

monopoliza la organización del Estado y se confunde con él. Aquí el partido no está situado en el plano de la sociedad civil ni en un plano intermedio entre lo público y en lo privado, sino totalmente incrustado en la esfera estatal, es decir, no goza de autonomía frente a los órganos del Estado, pues las instituciones estatales y el partido son una sola cosa”.¹²

1.7. Tipologías de partidos políticos

Cárdenas Gracia expresa que: “la ciencia política ha recogido distintas tipologías de los partidos. Es célebre la clasificación de Duverger, que distingue entre sistemas de partido único, Bipartidistas y multipartidistas. Este autor considera que los tipos de sistemas de partidos determinan el sistema político; así, el sistema de partido único corresponde al Estado totalitario o autoritario. Sin embargo, la clasificación de Duverger no corresponde, en ocasiones, con la realidad del sistema político. Por ejemplo. La República Popular China cuenta con ocho partidos y, no obstante, no es una democracia.

La Palombara y Weiner proponen una clasificación que divide los sistemas políticos en competitivos y no competitivos. Entre los primeros distinguen cuatro tipos: alternante ideológico, alternante pragmático, hegemónico ideológico y hegemónico pragmático. La distinción trata de dar cuenta del hecho de que los fenómenos políticos, a veces, son provocados por razones doctrinales y, en otras, de praxis política. Los sistemas no competitivos son divididos en: unipartidista autoritario, unipartidista pluralista y unipartidista totalitario. La clasificación esta obviamente influida por la distinción tipológica de Juan Linz hace de los regímenes no democráticos: totalitarios, post totalitarios, autoritarios y sultanistas. La deficiencia de esta tipología radica en su carácter estático: los sistemas de partidos aparecen definidos de una vez por todas, sin que se haya pensado en los mecanismos de transformación que modifican tales sistemas y hacen que evolucionen de una forma u otra.

¹² Cárdenas Gracia, Jaime, **Partidos políticos y democracia**, pág. 41

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

Las anteriores tipologías, como cualquier clasificación, no son perfectas y dan paso a otras distintas. Lo importante es saber que el sistema de partidos está en íntima relación con la naturaleza y las características del sistema político. Los partidos forman un subsistema de ese gran conjunto de instituciones y elementos que conforman un régimen político, en el que las distintas partes se influyen recíprocamente. Las leyes electorales tienen relación directa con el sistema de partidos, y el tipo de régimen político por ejemplo, si es presidencial o parlamentario, también influye en el número y la composición de éstos”.¹³

1.8. Crisis y futuro de los partidos políticos

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

¹³ Cárdenas Gracia, Jaime, **Partidos políticos y democracia**, pág. 41

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

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

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

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

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

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

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

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

Tampoco se está a la altura de las circunstancias en un proceso de transición si se alientan posturas populistas y poco realistas, si no se reconoce que la democracia significa necesariamente mayor desarrollo económico. No se está a la altura de las circunstancias en la transición si no hay un intento serio por parte de los partidos de llegar a arreglos duraderos, de modificar las reglas del juego político para obrar, ellos en primer lugar, conforme a esas nuevas reglas, y cuando no se entiende que la transición es una revisión de la mayor parte del entramado institucional.

En los procesos de transición, los partidos son principalísimos actores conscientes de la labor que realizan. En esos momentos, su finalidad primordial es el establecimiento de procedimientos democráticos imparciales, pues más que competir por el poder están construyendo las bases del nuevo Estado. En cierta forma, dejan de ser singulares en búsqueda de un beneficio político directo e inmediato para transformarse en formadores y consolidadores del Estado democrático de derecho. Por tal motivo, en la transición su tarea es única y fundamental, muy diferente a la que se desarrolla dentro de las condiciones ordinarias de la competencia política en una democracia¹⁴.

¹⁴ Cárdenas Gracia, Jaime, **Partidos políticos y democracia**, pág. 41

CAPÍTULO II

2. Tribunal Supremo Electoral

Al referirnos al Tribunal Supremo Electoral debemos tener presente que es una institución de reciente creación, para referirnos a sus antecedentes históricos nos parece adecuada la siguiente síntesis, realizada por el Centro de Documentación del Tribunal Supremo Electoral:

2.1. Antecedentes

“Hasta 1982 el sistema electoral giraba alrededor de un Director del Registro Electoral, designado por el ejecutivo, con el apoyo de un Consejo Electoral integrado por un miembro titular y su suplente, designados por cada uno de los partidos políticos legalmente inscritos y vigentes, que hubieran obtenido el quince por ciento de los votos válidos en la última elección, un miembro titular y su suplente designados por el Congreso de la República de Guatemala y un titular y su suplente designados por el Consejo de Estado. Esta institución se mantuvo desde 1965 hasta el golpe de estado del 23 de Marzo de 1982, promovido y consumado por el Ejército por medio del cual, relevaba al gobierno del General Romeo Lucas García, principalmente por haberse estimado en forma generalizada que la situación del país se hacía insostenible por las prácticas electorales fraudulentas con el consiguiente deterioro de los valores morales, el fraccionamiento de las fuerzas democráticas, así como el desorden y la corrupción en la administración pública. Se depuso el régimen imperante, de un sistema que en total olvido de la legalidad del país, lo llevó a un estado de anarquía y aislamiento internacional, con desprecio a la vida humana, a la probidad en el manejo de la cosa pública y a los derechos ciudadanos, que había culminado con un proceso eleccionario plegado de manipulaciones.

Al derogarse la Constitución de 1965, se decretó un Estatuto Fundamental de Gobierno, por medio del cual se integraba el Órgano Ejecutivo con tres militares, ejerciendo a su vez funciones legislativas. En dicho documento, en la parte considerativa, se hizo público el interés por reencauzar al país en el camino de la legalidad. En la parte dispositiva se derogó la ley Electoral y de Partidos Políticos Decreto 387 del 23 de octubre de 1965. Además de proponerse un nuevo cambio Constitucional, se emitió una nueva Ley Electoral (Decreto Ley número 284 previamente a la elección de una Asamblea Nacional Constituyente que tuviera a su cargo emitir una nueva Constitución Política de la República.¹⁵

2.2. Régimen político electoral guatemalteco

Régimen político electoral es el método a través del cual se convierten los votos de los electores en cargos de elección popular. Podemos explicar el régimen político electoral guatemalteco tomando en consideración lo expuesto por los escritores constitucionalistas Pereira y Richter, quienes identifican a los sistemas electorales que se aplican en nuestro país de la siguiente manera “dentro de los sistemas electorales encontramos el sistema mayoritario y el de representación proporcional, así como una mezcla de ambos.

2.2.1. Sistema mayoritario

Es el más antiguo de los usados para adjudicar cargos o cúreles. Se basa, principalmente, en la formación de mayorías aun a costa de posibles desproporciones en la relación de votos-curules. Dicho sistema pretende garantizar una base sólida de apoyo al gobierno. Para ello, se basa en el principio de que la mayoría es la que determina la asignación de los cargos. Así, gana el candidato que tiene el mayor número de votos (mayoría relativa o sistema de pluralidad) o más de la mitad de los votos (sistema de mayoría absoluta que puede obligar a una segunda votación, para que el ganador siempre tenga más votos que todos los de

¹⁵ Tribunal Supremo Electoral, www.tse.org.gt. En línea.

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

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

Algunas de las ventajas de dicho sistema son: que establecen vínculos más sólidos entre los electores y el elegido, dado que aumentan las posibilidades de conocimiento personal de los candidatos por parte de los electores, esto es, que el diputado esté estrictamente vinculado a su circunscripción (lo cual también lo puede hacer perder su perspectiva de los intereses generales) y que el elector sepa a quien y qué elige; asimismo, estipula la formación de un gobierno y una oposición más fuerte; además, se dice que este sistema promueve en el largo plazo la coalición de los elementos divergentes presentes en la sociedad. Con base a lo desarrollado, no es extraño que la mayoría de politólogos en la actualidad afirmen que este tipo de sistemas tienen más aceptación en culturas políticas relativamente estables, ya que en ellas, las fluctuaciones del apoyo electoral de uno a otro partido, reducen la polarización y estimulan políticas centralistas.

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

“Artículo 201. De la mayoría absoluta. Este sistema, aplicable tan sólo a las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, consiste en que la planilla triunfadora deberá obtener, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos. Si en la elección ninguna de las planillas obtuviere la mayoría deberá llevarse a cabo la segunda elección con las dos planillas que hayan alcanzado la mayor cantidad de sufragios, en un plazo no mayor de setenta días ni menor de cuarenta y cinco y conforme a la convocatoria, en la que sólo figurarán postuladas las planillas que hayan alcanzado mayor cantidad de votos en los primeros comicios, y ganará la elección la planilla que obtenga a su favor, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos. La primera elección de Presidente y Vicepresidente de la República se deberá realizar el primero o segundo domingo del mes de septiembre del año en el que se celebren las elecciones.”

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

Respecto al presente Artículo nos indican los referidos autores que la redacción original del mismo establecía que dicho sistema también se aplicaría a las consultas populares, situación que no fue contemplada en la reforma establecida por el Decreto 10-2004 del Congreso de la República de Guatemala. Ello deja un vacío legal sobre el sistema a aplicar en los procesos de consulta popular.

2.2.2. Sistema de representación proporcional

A diferencia del sistema mayoritario, el sistema de representación proporcional tiene por objeto establecer una relación de proporcionalidad entre los votos y los escaños. Pretende establecer la perfecta igualdad de todo voto y otorgar a todos los electores el mismo peso, de

modo que el electorado se refleje fielmente en el Parlamento o Congreso. Descansa en el principio de pluralismo, ello es, de que todo cuerpo legislativo debe dar cabida a todas las ideas intereses y necesidades de la comunidad. Trata de que la elección permita que se exprese la voluntad de los diversos grupos electorales. En este sistema de candidatos no se postulan aislados sino mediante una lista que representa cada partido, y resultan elegidos según el porcentaje de votos obtenidos y su orden en la lista, de manera que los partidos pueden obtener curules a pesar de que no hayan logrado una mayoría absoluta o relativa. Entre más curules se asignen a una división electoral más proporcional será la representación obtenida.

Existen varias fórmulas matemáticas para aproximadamente a la proporcionalidad en la operación de convertir votos en curules. La más conocida es la del cociente electoral en donde el dividendo es el total de votos válidos de un partido y el divisor el número de escaños por repartirse; conforme al cociente electoral o sea la cifra repartidora, se adjudica a cada lista de partido un escaño por cada vez que el cociente este contenido en el número de sus votos. Sin embargo, existen muchas maneras de hacer esta estimación. Al tratar de analizar sus desventajas podemos indicar que dichos sistemas implican problemas de técnica electoral muy complicados, tanto para convertir los votos en curules, como para que el mismo votante tome su decisión electoral, asimismo, no producen, por sí solos, ni mayorías estables de gobierno, ni impulsos hacia una integración política que esté acompañada por una mayor cohesión social. También promueven la fragmentación de los partidos, y los representantes electos por este sistema no se sienten responsables ante sus electores. Además, estimulan la partidocracia. A mayor fragmentación social es más probable el surgimiento de un sistema de representación proporcional y de un sistema de partidos multipartista. Por eso, estos sistemas son más aceptados en sociedades en donde no existen divisiones o diversos grupos étnicos, lingüísticos, o religiosos, o en aquellas que experimentan una lucha de clases persistente y grandes

conflictos ideológicos. Sin embargo, este sistema está más relacionado con la democracia de masas y la extensión del sufragio universal.

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

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

Bajo este sistema, los resultados electorales se consignarán en pliego que contendrá un renglón por cada planilla participante y varias columnas. En la primera columna se anotará a cada planilla el número de votos válidos que obtuvo; en la segunda ese mismo número dividido entre dos; en la tercera, dividida entre tres y así sucesivamente, conforme sea necesario para los efectos de adjudicación. De estas cantidades y de mayor a menor, se escogerán las que correspondan a igual número de cargos de elección. Todas las adjudicaciones se harán estrictamente en el orden correlativo establecido en las listas o planillas, iniciándose con quien encabece y continuándose con quienes le sigan en riguroso orden, conforme el número de electos alcanzado.

2.2.3. Sistema mixto

Tratan de aprovechar las ventajas y aminorar las desventajas de los dos anteriores, como es el caso de Guatemala y México. Se trata de combinar las bondades de cada uno de ellos. Algunos sistemas mixtos se derivan del sistema mayoritario, mantienen firmes los rasgos

principales, pero tienden a permitir en cierta medida una representación de la minoría. Otros, a partir de la representación proporcional tratan de fortalecer a los partidos mayoritarios a fin de reforzar la estabilidad de la mayoría en el gobierno.

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

En el fondo, quizás la dimensión fundamental que distingue a un sistema electoral de otro es la oportunidad que concede a la oposición dentro de su estructura. Los sistemas democráticos permiten a la oposición deponer de su derrota y son esencialmente instrumentos de movilización de las masas y de legitimación de su régimen. “Así, podemos afirmar que el sistema electoral guatemalteco es mixto ya que adopta el sistema mayoritario para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, el sistema de mayoría relativa para la elección de alcaldes y síndicos, y el sistema de representación proporcional de minorías para la elección de diputados y concejales municipales”.¹⁶

2.3. Sistema electoral en la actualidad

“Al cumplirse el primer año del golpe de estado el 23 de Marzo de 1983, se emitieron tres leyes básicas para regular el paulatino retorno al régimen Constitucional: la Ley orgánica del Tribunal Supremo Electoral (Decreto Ley Número 30-83) y la Ley de Organizaciones Políticas (Decreto 32-83). De acuerdo con la primera de dichas leyes, reformadas por el Decreto Ley número 38-83, se creó una comisión de postulación la cual es esencia un órgano legal de

¹⁶ Pereira, Alberto y Richter, Marcelo, **Derecho constitucional**. Pág. 203.

proposición de candidatos asegurando la imparcialidad, integrada por el Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, un representante de los Rectores de las Universidades Privadas, un representante designado por la Asamblea de Presidentes de los Colegios de Profesionales y todos los Decanos de las facultades de Derecho, con sede en la capital del país, quienes tendrían a su cargo la proposición de 20 abogados, dentro de los cuales la Corte Supremo de Justicia escogería cinco titulares y cinco suplentes que integrarían un Tribunal Supremo Electoral con carácter permanente, autónomo en sus funciones, con jurisdicción en toda la República y no supeditado a ninguna otra autoridad u organismo del Estado. Los miembros del Tribunal Supremo Electoral debían de reunir las mismas calidades que las establecidas para los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, contenidas en los artículos 207 y 216 de la Constitución, con los mismos derechos e inmunidades y sujetos a iguales responsabilidades.

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

Con la nueva estructura que se le ha dado al sistema electoral en Guatemala se ha mantenido durante 21 años la confianza y la credibilidad de la ciudadanía en los procesos electorales realizados para designar a las autoridades mediante sufragio limpio, universal y secreto ejercitado con la participación de gran número de ciudadanos honorables que prestan su valiosa colaboración periódicamente en las veintidós Juntas Electorales Departamentales, las trescientas treinta y una Juntas Electorales Municipales y las más de siete mil Juntas

Receptoras de Votos, que tienen a su cargo el desarrollo de las Elecciones Generales y la realización de los escrutinios en forma descentralizada. Lo anterior unido a la observación internacional de los comicios y su fiscalización por parte de los delegados de los partidos políticos y la Inspección Electoral, ha venido a fortalecer en gran parte el proceso democrático del país; sin embargo debe señalarse que es necesario realizar una serie de actividades adicionales para incentivar a la ciudadanía a tener una mayor participación política con el objeto de robustecer la representatividad de los funcionarios públicos electos”.¹⁷

2.4. Concepto de Tribunal Supremo Electoral

El Artículo 121 de la Ley Electoral de Partidos Políticos, establece: “Concepto. El Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en materia electoral. Es independiente y por consiguiente, no supeditado a organismo alguno del Estado. Su organización, funcionamiento y atribuciones están determinados por esta ley. El Pleno del Tribunal Supremo Electoral esta integrado por cinco honorables Magistrados titulares y cinco suplentes, que duran seis años en sus funciones. Son electos por el Congreso de la República, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados que lo integran, así lo establece la Ley Electoral y de Partidos Políticos en los artículos 124 y 125; son electos, por seis años y podrán ser reelectos en sus cargos, de una nómina de treinta candidatos, propuesta por la Comisión de Postulación integrada por:

- El Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, quien la preside;
- Un representante de los rectores de las Universidades Privadas;
- Un representante del Colegio de Abogados y notarios de Guatemala, electo en Asamblea General;

¹⁷ Tribunal Supremo Electoral, www.tse.org.gt. En línea.

- El Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y,
- Un representante de los decanos de las facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales de las universidades privadas.

2.5. Atribuciones y obligaciones

La Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley Electoral y de Partidos Políticos, asigna al Tribunal Supremo Electoral las atribuciones y obligaciones siguientes:

- a) Velar por el fiel cumplimiento de la Constitución, leyes y disposiciones que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos;
- b) Integrar la institución encargada de emitir el documento único de identificación personal;
- c) Convocar y organizar los procesos electorales, declarar el resultado y la validez de las elecciones, o en su caso, la nulidad parcial o total de la misma y adjudicar los cargos de elección popular, notificando a los ciudadanos la declaratoria de su elección;
- d) Resolver, en definitiva, acerca de las actuaciones del Registro de Ciudadanos elevadas a su conocimiento, en virtud del recurso de consulta;
- e) Cumplir y hacer que se cumplan las disposiciones legales sobre organizaciones políticas y procesos electorales, así como dictar las disposiciones destinadas a hacer efectivas tales normas;
- f) Resolver, en definitiva, todo lo relativo a coaliciones o fusiones de partidos políticos y comités cívicos electorales;

- g) Nombrar a los integrantes de las juntas electorales departamentales y municipales y remover a cualquiera de sus miembros por causa justificada, velando por su adecuado funcionamiento;
- h) Velar por la adecuada y oportuna integración de las juntas receptoras de votos;
- i) Investigar y resolver sobre cualquier asunto de su competencia, que conozca de oficio o en virtud de denuncia;
- j) Poner en conocimiento de las autoridades competentes, los hechos constitutivos de delito o falta de que tuviere conocimiento, en materia de su competencia;
- k) Requerir la asistencia de la fuerza pública para garantizar el desarrollo normal de los procesos electorales, la cual deberá prestarse en forma inmediata y adecuada;
- l) Resolver las peticiones y consultas que sometan a su consideración los ciudadanos y organizaciones políticas, relacionadas con los asuntos de su competencia;
- m) Resolver los recursos que deba conocer de conformidad con la ley>;
- n) Examinar y calificar la documentación electoral,
- o) Nombrar, remover y sancionar a los funcionarios y al personal a su cargo;
- p) Dictar su reglamento interno y el de los demás órganos electorales;
- q) Elaborar y ejecutar su presupuesto anual y cumplir con lo que para el efecto establece la Constitución Política de la República;
- r) Compilar y publicar la jurisprudencia en materia electoral;

- s) Publicar la memoria del proceso electoral y sus resultados dentro de los seis meses después que el proceso electoral haya concluido;
- t) Aplicar de conformidad con la Ley del Organismo Judicial, las disposiciones legales referentes a la materia electoral y a la inscripción y funcionamiento de organizaciones políticas,
- u) Diseñar y ejecutar programas de formación y capacitación cívico electoral; y
- v) Resolver en definitiva todos los casos de su competencia que no estén regulados por la presente ley.
- w) Tener iniciativa para la formación de leyes en materia electoral o asuntos de su competencia y velar por el cumplimiento de las que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos.
- x) Aplicar e interpretar de conformidad con la Ley del Organismo Judicial; en su forma exclusiva y obligatoria, las disposiciones legales en materia electoral.
- y) Resolver si procede o no la inscripción, sanción y cancelación de las organizaciones políticas.
- z) Designar a los integrantes de las Juntas Electorales Departamentales y Municipales y remover a cualquier de sus miembros por causa debidamente justificada, así como velar por el adecuado funcionamiento.
- aa) Declarar la nulidad parcial o total de las elecciones.

En conclusión “dentro un proceso electoral el Tribunal Supremo Electoral tiene las obligaciones y atribuciones específicas siguientes: de convocar, organizar, ejecutar, coordinar y

fiscalizar el proceso electoral; declarar el resultado y la validez de las elecciones, o en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas y adjudica los cargos de elección popular.

El Tribunal en la actualidad recibe ayuda internacional para lograr una dinámica electoral más transparente y con eficiencia, entre las cuales podemos mencionar la Organización de los Estados Americanos, quien ha proporcionado una serie de mecanismos tanto logísticos como materiales para la creación de nuevas unidades que proporcionen al mismo tiempo facilidades para desarrollar las elecciones, estas son: la Unidad de Capacitación y divulgación Electoral, esta se encarga entre otras actividades de contactar con los medios de comunicación para que en conjunto poder dar la información necesaria los ciudadanos, también se encarga de capacitar a todas las personas que están a cargo de las mesas receptoras de votos tanto en la ciudad Capital como en el interior del país; la Unidad de Cartografía Electoral que se encarga de proporcionar nuevas rutas de acceso a los diferentes pueblos y aldeas en donde antes era imposible instalar mesas. Pertenece a varias Organizaciones como el Protocolo de Tikal, el cual en septiembre de 1985, crea la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, cuyo objetivo principal es servir de instrumento institucional para el intercambio de conocimientos y experiencias en pro del perfeccionamiento de los sistemas electorales, uno de los instrumentos para lograr regímenes auténticamente democráticos en los principios de igualdad política, soberanía nacional y pluralismo ideológico. También a la Unión Interamericana de Organismos Electorales, creada el 22 de noviembre de 1991 en la ciudad de Caracas, Venezuela, donde se suscribe el Acta Constitutiva de la Unión, la cual tiene como propósito fundamental la cooperación, el intercambio de información y la consulta sobre una amplia variedad de temas de carácter electoral, sin que ninguna de sus recomendaciones tenga validez obligatoria”.¹⁸

¹⁸ Tribunal Supremo Electoral, www.tse.org.gt. En línea.

2.6. Ejercicio del control y fiscalización

La Asamblea Nacional Constituyente de 1984 emitió y promulgó la Nueva Constitución Política de la República en el año de 1985, al mismo tiempo que articuló el Decreto número 1-85, que es con sus reformas la actual Ley Electoral y de Partidos Políticos, la cual tiene rango Constitucional. Dentro de la misma fueron creadas las dependencias siguientes:

- a) Inspección General: es la encargada de investigar de oficio, los hechos que constituyan transgresiones a la ley, denunciar los hechos que constituyan faltas electorales y constituirse como acusador en los casos de delito, sin perjuicio de las funciones que le correspondan.
- b) Organizaciones Políticas: encargada de supervisar y coordinar las funciones en asuntos de competencia, de las delegaciones y subdelegaciones del Registro de Ciudadanos, llevar los registros de inscripciones, funcionamiento, fusiones, coaliciones y sanciones de las organizaciones políticas, así como las demás que sean necesarias.
- c) Registro de Ciudadanos: órgano técnico del Tribunal Supremo Electoral, el cual tiene a su cargo, todo lo relacionado con las inscripciones de los ciudadanos, con el padrón electoral, inscribir a las organizaciones políticas y fiscalizar su funcionamiento.
- d) Auditoría Electoral: tiene a su cargo fiscalizar las actividades, elementos, materiales y operaciones de los órganos electorales a fin de garantizar la legalidad y la pureza del proceso electoral, y comprobar que la papelería y demás elementos destinados a elecciones satisfagan los requisitos de Ley, rendir los informes pertinentes para los efectos de Ley, a la Contraloría General de Cuentas y al Ministerio Público.

Dichas dependencias son necesarias para el cumplimiento de las disposiciones giradas por el pleno del Tribunal Supremo Electoral.

2.7. Poderes u órganos que pueden resolver sobre los partidos políticos

Medrano y Conde expresan que: “El Capítulo uno, del Título uno, del Libro tres de la Ley Electoral y de Partidos Políticos contiene quince artículos en los que se regula la integración y atribuciones del Tribunal Supremo Electoral. Las resoluciones definitivas que dicta el Tribunal Supremo Electoral y los actos que ejecuta en el ejercicio de las atribuciones que le corresponden, pueden ser objeto de la acción extraordinaria de amparo, para la que es competente en primera instancia la Corte Suprema de Justicia; la sentencia y algunos autos apelables dentro de esta acción son conocidos por la Corte de Constitucionalidad, que es el tribunal que tiene a su cargo la defensa del orden constitucional.

El Registro de Ciudadanos, es el órgano que tiene a su cargo las funciones que se señalan en el Artículo 155 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, entre ellas:

d) Inscribir a las organizaciones políticas y fiscalizar su funcionamiento...

f) Conocer y resolver acerca de la inscripción, suspensión, cancelación y sanciones de las organizaciones políticas;

Dicta resoluciones que pueden ser elevadas a conocimiento mediante recurso de apelación o consulta, al Tribunal Supremo Electoral, pero si se estima que amenazan, restringen o violan derechos constitucionales, pueden ser objeto de amparo, para el que tienen competencia las Salas de la Corte de Apelaciones, cuyas sentencias y algunos autos apelables dentro de esa acción son conocidos por la Corte de Constitucionalidad.

El Departamento de Organizaciones Políticas, unidad administrativa dependiente del

Registro de Ciudadanos, tiene las atribuciones, que señala el Artículo 167 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, siguientes:

c) autorizar los libros de actas de los órganos permanentes de las organizaciones políticas;

d) llevar los registros de inscripciones, funcionamiento, fusiones, coaliciones y sanciones y cancelación de las organizaciones políticas, de inscripción de candidatos a cargos de elección popular, de los afiliados de los partidos políticos, de los integrantes de sus órganos permanentes, así como los demás que sean necesarios.

Pudiendo ser sus resoluciones definitivas objeto de revocatoria a ser conocidas por el órgano superior, sin embargo, si se estima que amenazan, restringen o violan derechos constitucionales pueden ser objeto de amparo, el Artículo 265 de la Constitución Política de la República de Guatemala, instituye el amparo con el fin de proteger a las personas de las amenazas de violación a sus derechos o para restaurar los mismos cuando hubiese ocurrido su violación. De manera clara se señala que no hay ámbito que no sea susceptible de amparo.

Similar al texto que, cuyos fallos consistentes en sentencia y algunos autos dentro del trámite de esa acción extraordinaria son conocidos por la Corte de Constitucionalidad, para el que tienen competencia los juzgados de primera instancia.”¹⁹

¹⁹ Medrano, Gabriel y Conde César. **Regulación jurídica de los partidos políticos en Guatemala.** En línea.

CAPÍTULO III

3. Regulación jurídica de los partidos políticos en Guatemala

Para poder comprender los vacíos y contradicciones de la Ley Electoral y de partidos políticos de Guatemala es necesario que se haga un estudio que comprenda los distintos aspectos que abarca la regulación jurídica de los partidos políticos en Guatemala. Al respecto Gabriel Medrano y César Conde manifiestan que:

3.1. Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos

“La evolución histórica, de acuerdo a los referidos autores, de la legislación referente a los partidos políticos guatemaltecos, se puede analizar desde varios niveles:

3.1.1. Constitucional

Las exclusiones políticas, al igual que otras, forman parte de la historia guatemalteca. No obstante que prácticamente en todos los textos constitucionales aparece regulado lo concerniente a la ciudadanía, ello se queda más en la instancia formal que en la real. En Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano, publicación del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, se mencionan aspectos de inclusión y exclusión que ha padecido Guatemala; entre los últimos aparecen los políticos, que han impedido que importantes sectores de la sociedad guatemalteca hayan tenido participación en la toma de decisiones sobre cuestiones relacionadas con el ejercicio del poder.

La primera Asamblea Nacional Constituyente de las Provincias Unidas de Centro América dictó, el 17 de diciembre de 1823, las bases constitucionales de 1823, que contienen los principios constitutivos que comienza a desarrollar en la creación de un nuevo orden social, el más análogo a las luces del siglo, y a los deseos y disposición actual de las provincias unidas

del centro de América, en donde el Artículo 31 señala: habrá un consejo compuesto de un representante por cada dos partidos, elegido por sus respectivos pueblos. Es importante resaltar que en ese texto se encuentran elementos que favorecen la ciudadanía y la participación, así en el Artículo 1o. se dice que se afianza los derechos del hombre y del ciudadano, sobre los principios eternos de libertad, igualdad, seguridad y propiedad. Además, declara que la forma de gobierno es republicana representativa federal, y tanto los representantes del poder legislativo de la federación como los del senado serán elegidos popularmente. En el caso del presidente se señala que será nombrado por el pueblo de todos los estados federados. Por último, la Suprema Corte de Justicia se integraba de individuos elegidos por el pueblo.

Al revisar todas las leyes fundamentales que han regido la organización política de la República de Guatemala hasta 1944, todas las leyes fundamentales, desde la Constitución de Bayona hasta la Constitución Política de la República decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 15 de septiembre de 1965, no incluyéndose la última, que se encuentra vigente desde el 14 de enero de 1986, no se encuentran en ellas normas específicas sobre partidos políticos, y la relacionada con los derechos de ciudadanía obviamente no favorecía la formación de esas entidades, ya que éstos se reservaban únicamente a hombres alfabetos, analfabetos propietarios de bienes, a artesanos con talleres en cabeceras municipales y a funcionarios municipales, factores que, aunados al férreo control político que ejercieron las dictaduras de la época, frenaban, por no decir obstaculizaban, la existencia de organizaciones políticas.

En la Constitución de 1945, sancionada luego de la revolución del 20 de octubre de 1944, que puso fin a una de las dictaduras de la primera mitad del siglo XX, se ratifica el principio del voto como una obligación ciudadana, se extiende el derecho de elegir a las mujeres alfabetas y a los analfabetos; a estos últimos se les garantiza incluso el acceso a cargos municipales. En el Artículo 33 se establece: los guatemaltecos tienen el derecho de

organizarse en partidos políticos, los cuales deben inscribirse de conformidad con lo que determine la Ley Electoral. Dicha ley debe conformarse respecto al principio de que en las elecciones de cuerpos colegiados las minorías estimables, de acuerdo con el sistema técnico que se adopte, gozarán del derecho de representación.

Luego del golpe militar que puso fin violentamente, en 1954, al segundo gobierno de la revolución, se dicta una nueva Constitución en 1956, en la que el Capítulo II de su Título III se dedica a los partidos políticos, y en los artículos comprendidos del 23 al 28 se reconoce que es libre su formación y funcionamiento, aunque prohíbe la organización de aquellos que propugnen la ideología comunista o cualquier otro sistema totalitario. La Constitución antes señalada duró poco, pues el 15 de septiembre de 1965 se decreta otra en la que también se dedica un capítulo especial a los partidos políticos, manteniéndose el modelo anterior, con la salvedad que en ésta se incluye que sólo podrán inscribirse como partidos políticos las entidades formadas por un mínimo de cincuenta mil afiliados.

Derogada la Constitución de 1965 como producto del golpe militar que derrocó el 23 de marzo de 1982, al gobierno instituido, se dicta la actual, que garantiza la libre formación y funcionamiento de organizaciones políticas, remitiendo a una ley de rango constitucional todo lo relacionado con el ejercicio del sufragio, derechos políticos, organizaciones políticas y otros temas de naturaleza electoral. En este texto legal constitucional se reconoce el derecho que deben tener los partidos políticos a financiamiento.

3.1.2. Otros niveles

En el periodo comprendido de la Independencia hasta las postrimerías de la llamada dictadura de los treinta años, se celebraron varias y variadas elecciones en las cuales se convocaba para elegir a diferentes autoridades pero no se reguló específicamente sobre la existencia y funcionamiento de partidos políticos.

En 1871 se inicia otro periodo en la historia del país, ya que un movimiento revolucionario depone al régimen autoritario y se producen varios cambios en la vida institucional de Guatemala. Por medio del Decreto Gubernativo 38, del 11 de diciembre de 1871, se convoca a todos los pueblos de todos los departamentos, para que por elección directa nombren representantes a una Asamblea Nacional Constituyente, dictándose el correspondiente reglamento en donde se establecen las calidades de elegibilidad, los registros de los electores, pero no se hace mención alguna a organizaciones políticas. Este Decreto sufrió varias reformas que quedaron contenidas en los decretos gubernativos 848, del 15 de noviembre de 1923, y 935, del 29 de noviembre de 1926. El 30 de mayo de 1931, la Asamblea Legislativa decreta la Ley Electoral, la que conservó la estructura del Decreto 403, y reguló únicamente seis materias división territorial, electores, requisitos para ser electo, de las elecciones, faltas y delitos electorales y modelos de libros de elecciones y de actas de cómputo.

El Decreto Legislativo 1863, del diez de agosto de 1936, y el Decreto Legislativo 2244, del 22 de abril de 1937, son una subrogación de la Ley Reglamentaria de Elecciones, y fueron emitidos para regular procesos electorales celebrados en esos años. El 24 de junio de 1946 el Congreso de la República aprueba la Ley Electoral, que en el Párrafo III del Capítulo II, incluye ocho Artículos dedicados a los partidos políticos. Una característica principal de esta Ley es que el derecho de organizarse en partidos políticos aparece por primera vez legislado, estableciendo los requisitos para su organización. El número de afiliados no podía ser menor de tres mil. Establece las condiciones para que pueda reputársele partido político a la organización que las cumpla.

El texto anterior fue modificado el 30 de noviembre de 1946 en el Congreso de la República, por medio del Decreto 313, y tuvo por objeto vedar la organización de partidos políticos que formaran parte o actuaran de acuerdo o bajo la subordinación a una organización internacional o extranjera. El 21 de septiembre de 1954 se dicta el Decreto Presidencial 85

para regular las elecciones de diputados para una nueva Asamblea Nacional Constituyente. El 21 de abril de 1956, se publicó el Decreto 1069 del Congreso de la República de Guatemala, que contiene una nueva Ley Electoral, en la que el Capítulo III se destina a los partidos políticos.

El Decreto Ley 141 y el 175 del 19 de noviembre de 1963 y cinco de febrero de 1964, en su orden, son dignos de citar en vista de que a través del primero se disuelven los partidos políticos y por medio del segundo se establece que es libre la formación y funcionamiento de partidos políticos que se normen por principios democráticos. La Ley que rigió los procesos electorales de 1966, 1970, 1974, 1978 y 1982 es la contenida en el Decreto Ley 387 del Jefe del Gobierno de la República de Guatemala, denominada Ley Electoral y de Partidos Políticos, que se mantuvo vigente hasta el último año citado en que se produjo un golpe militar. Esta Ley fue sustituida por tres leyes que están contenidas en los Decreto Ley 30-83, 31-83, 32-83, que en su orden son la Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral, Ley del Registro de Ciudadanos y Ley de Organizaciones Políticas.

Por último, está la Ley Electoral y de Partidos Políticos contenida en el Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, en vigencia desde el 14 de enero de 1986, y que ha sido modificada varias veces por el Congreso de la República (la primera modificación está contenida en el Decreto 51-87 del Congreso de la República y publicada en el Diario Oficial el 25 de septiembre de 1987, se limitó a modificar el Artículo 127 que se refiere a ausencias y vacantes de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral, agregando a la norma original un párrafo que indica cómo debe procederse cuando por cualquier causa no existiere la lista que debe elaborar una Comisión de Postulación o se hubiere agotado. La segunda modificación está contenida en el Decreto 74-87 del Congreso de la República de Guatemala, publicado en el Diario Oficial el 27 de noviembre de 1987, se hizo atendiendo propuesta que hizo el Tribunal Supremo Electoral y se reformaron 74 artículos. La tercera modificación está contenida en el

decreto 35-90 del Congreso de la República de Guatemala, fue publicada en el Diario Oficial el ocho de junio de 1990, y se reformaron tres artículos, el del presupuesto, elección de Diputados al Parlamento Centroamericano e integración del Congreso de la República. La cuarta modificación fue aprobada por el Congreso de la República el 21 de abril de 2004, correspondiéndole el número 10-04 y fue publicada en el Diario Oficial el 26 de mayo siguiente. La quinta reforma fue publicada en 2006, la cual contiene varias reformas de las cuales no hay mucho que destacar y que están contenidas en el Decreto 35-06 podemos mencionar lo referente a la creación de nuevas atribuciones para el Tribunal Supremo Electoral.

De conformidad con el Artículo 177 de la Constitución Política, la Junta Directiva del Congreso debe enviar los proyectos de ley aprobados, en un plazo no mayor de diez días, al Ejecutivo, para su sanción, promulgación y publicación. El Presidente de la República, dentro de quince días de recibido el Decreto, previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, podrá vetarlo devolviéndolo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes. En el caso de estas reformas, el Ejecutivo las sancionó el 24 de mayo de 2004.”²⁰

Luis Fernando Mack y Paola Ortiz Loaiza, del Área de Estudios Sociopolíticos, de la Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales al referirse a la historia de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, afirman que: “El golpe de Estado del 23 de marzo de 1982 tuvo su motivación, entre otras cosas, en el fraude electoral que se suponía cometido en las recién efectuadas elecciones del siete de marzo del mismo año, por lo que al ser suspendido el orden constitucional éstas fueron anuladas y se instauró una Junta Militar de Gobierno que posteriormente emitió el llamado Estatuto Fundamental de Gobierno, instrumento que le permitiría ejercer normativamente el poder, el cual se encontraba contenido en el Decreto Ley 24-82.

²⁰ Medrano, Gabriel y Conde César. **Regulación jurídica de los partidos políticos en Guatemala**. En línea.

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

Así pues, con el golpe de Estado de 1982 se buscaba iniciar el proceso de reforma del Estado guatemalteco que, durante ese periodo, quedó estipulado en el Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo, mientras los derechos constitucionales continuaban suspendidos. De hecho, el Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo claramente establecía la creación de mecanismos e instituciones para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente que sentara las bases para el retorno al orden constitucional y el inicio de un nuevo sistema electoral que garantizara, como mínimo, elecciones libres y transparentes. El énfasis y el reto lo constituía el lograr elecciones creíbles, dada la larga historia de procesos electorales fraudulentos.

Para ello se procedió, en primera instancia a la creación de leyes que habrían de darle soporte al nuevo sistema político y electoral: Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral, contenida en el Decreto-Ley 30-83; Ley del Registro de Ciudadanos, Decreto-Ley 31-83; Ley de Organizaciones Políticas, Decreto-Ley 32-83; y Ley de Empadronamiento, Decreto-Ley 138-83. Además de las leyes mencionadas, fue emitida la Ley del Registro General de Población Decreto-Ley 33-83, que contenía lo relativo a un nuevo documento de identificación que sustituiría, tanto a la cédula de ciudadanía, como a la de vecindad, que además incluía a los

extranjeros residentes legalmente en el país. Sin embargo, ésta tuvo que ser derogada debido a la situación política prevaleciente, pues no existía institución alguna que gozara de credibilidad y confianza para ponerla en marcha y se expresó un rechazo generalizado a la propuesta inicial de que fuera el Ejército quien tuviera a su cargo esa función. Esto dio como resultado que se pusiera en marcha la Ley de Empadronamiento, apoyada en la siempre objetada cédula de vecindad, que ya traía sus propios vicios e inercias.

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

El Tribunal Supremo Electoral plenamente integrado, de acuerdo a la nueva legislación, se constituyó en la autoridad encargada de realizar las primeras elecciones en el año de 1984 para la integración de la Asamblea Nacional Constituyente. Posteriormente esta Asamblea promulgó la Constitución Política de la República de Guatemala en 1985, la que en lo relativo a la estructura y organización del Estado, regula lo referente al régimen político electoral, en que se establece la función del Estado de garantizar la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas, el ejercicio del sufragio, los derechos políticos de los ciudadanos, la autoridad y órganos electorales, así como el proceso electoral.

La Constitución Política remite a la ley constitucional de la materia que se implementó mediante la emisión del Decreto 1-85, Ley Electoral y de Partidos Políticos de la Asamblea

Nacional Constituyente, que deroga toda disposición anterior que contravenga ese cuerpo legal en materia electoral. Tanto la Constitución Política de Guatemala y la Ley Electoral y de Partidos Políticos, entraron en vigencia el 14 de enero de 1986. A partir de esta fecha se marca una nueva etapa para Guatemala pues se pone en marcha el proceso que dará fin a la larga lista de gobernantes militares y se reestablece el derecho constitucional, emanado por una Asamblea Constituyente democráticamente electa.

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

En 1985 se logró la transición hacia un gobierno civil con el triunfo de Vinicio Cerezo y la Democracia Cristiana Guatemalteca. A partir de entonces empezaron otros procesos y luchas políticas para ponerle fin al conflicto armado que se extendieron una década. Debido a una amplia conjunción de factores, entre ellos una decidida estrategia del ejército por desarmar a la guerrilla, y un cambio en la coyuntura internacional, el fin de la Guerra Fría, que entre otras cosas facilitó la voluntad de la izquierda para negociar, en diciembre de 1996, finalmente, se logró la firma de los Acuerdos de Paz entre el gobierno y la guerrilla, que pusieron fin a más de treinta años de lucha armada.

Dentro del Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral se estipula el compromiso para el Tribunal Supremo Electoral de conformar y presidir una Comisión de reforma electoral, para proponer reformas que contribuyan al fortalecimiento institucional, tanto de la autoridad electoral como de los partidos políticos; que garanticen procesos electorales eficientes y promuevan la participación ciudadana amplia, con el objetivo final de consolidar la democracia. Desde la emisión del Decreto 1-85 Ley Electoral y de Partidos Políticos, éste fue reformado por los decretos 51-87, 74-87, 10-89 y 35-90 todos emanados del Congreso de la República, sin mayores cambios, por lo que con la iniciativa de reforma de la Comisión de Reforma Electoral, se buscaba realizar cambios más importantes y de fondo, que los Acuerdos de Paz sugerían, pero esto no ocurrió como se esperaba.

La Comisión de Reforma Electoral elaboró el informe titulado: Guatemala, paz y democracia, y presentó una iniciativa de ley que contemplaba las reformas consensuadas a la Ley electoral y de partidos políticos, en 1998. Sin embargo, la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso de la República, emitió un dictamen, que contenía cambios a la iniciativa, que por la naturaleza y el rango constitucional de la ley suponían implicaciones importantes. En 2002 las reformas fueron evaluadas por la Corte de Constitucionalidad, que dictaminó favorablemente sobre casi la totalidad del proyecto. Sin embargo, no fue posible darle seguimiento ni aprobarla pues no se logró llegar a la cantidad de votos requerida, de dos terceras partes del número de diputados del Congreso de la República, por lo que la iniciativa de reforma quedó olvidada.

En el 2002 el Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo promovió la constitución del Diálogo Multipartidario, como proyecto de encuentro y acuerdo entre políticos, que en 2003 apuntaló la construcción de una agenda nacional compartida que contenía, entre otros aspectos, el compromiso de modernizar el sistema político mediante la reforma a la ley en cuestión. Este compromiso fue retomado por el recién constituido Foro Permanente de Partidos Políticos, el cual reimpulsó las postergadas reformas a la Ley, iniciativa que coincidió con la

renovación de las fuerzas políticas en el Congreso y la decisión de la nueva legislatura de avanzar dicha iniciativa. Se aprobó el Decreto 10-04, que contiene 152 reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, la que es una versión bastante modificada de la propuesta original de la Comisión de Reforma Electoral, vigente a partir del 26 de mayo de 2004. Finalmente, se aprobó la reforma contenida en el Decreto 35-06 del Congreso de la República de Guatemala. Sin embargo el proceso de reforma aún no concluye. Las incongruencias, errores, vacíos y temas postergados de la última reforma aprobada, obligan a los legisladores a aprobar de urgencia nacional, en un futuro muy cercano, una serie de cambios de armonización.

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

3.2. Ubicación del tema de partidos políticos dentro de la legislación

“La Constitución Política de la República de Guatemala fue aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985, y se encuentra vigente desde el 14 de enero de 1986. Su Artículo 223 señala: Libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas. El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas, y sólo tendrán las limitaciones que esta Constitución y la ley determinen. Todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la ley constitucional de la materia. Una vez hecha la convocatoria a elecciones, queda prohibido al presidente de la República, a

²¹ MACK, Luis Fernando y Ortiz Loaiza, Paola. Cuadernos de información política, No. 2, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. **El marco institucional del sistema político en Guatemala: vacíos y contradicciones.** Pág. 9.

los funcionarios del Organismo Ejecutivo, a los alcaldes y a los funcionarios municipales hacer propaganda respecto de las obras y actividades realizadas. El último párrafo no aparecía en el texto original; el mismo es producto de las reformas introducidas a la Carta Magna por el Congreso de la República y aprobadas por la ciudadanía mediante consulta popular en 1994. El Artículo 17 de las disposiciones transitorias y finales de la Constitución señala lo relativo al financiamiento de los partidos políticos: los partidos políticos gozarán de financiamiento, a partir de las elecciones generales del tres de noviembre de 1985, el que será regulado por la Ley Electoral Constitucional.

La ley constitucional de la materia es la Ley Electoral y de Partidos Políticos contenida en el Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, dictada por ese órgano el tres de diciembre de 1985 y con vigencia desde el 14 de enero de 1986. En Guatemala las denominadas leyes constitucionales son aquellas dictadas por una Asamblea Nacional Constituyente y que para ser reformadas se necesita el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados del Congreso de la República, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad. Este sistema exige una amplia negociación al interior del Organismo Legislativo y conlleva una garantía para la preservación de las normas electorales.

No existen leyes ordinarias sobre partidos políticos, ya que la Constitución es clara al respecto que todo lo concerniente a estas organizaciones debe figurar en la ley constitucional respectiva. A nivel reglamentario se encuentra el Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, emitido por el Tribunal Supremo Electoral y que entró en vigencia el 26 de enero de 2007, que en su condición de máxima autoridad en materia electoral puede dictar disposiciones generales para regular diversas cuestiones acerca de los partidos políticos. Se denomina así porque ese documento desarrolla normas reglamentarias indispensables para llevar a cabo elecciones.

3.3. Partidos políticos

En la Constitución no se encuentra ningún concepto de partido político. La Ley Electoral y de Partidos Políticos, en su Artículo 18, establece que:

“Los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro General de Ciudadanos, son instituciones de derecho público con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado,

Y en el Artículo 20, manda que tengan los derechos siguientes:

- a) Postular candidatos a cargos de elección popular;
- b) Fiscalizar todas las actividades del proceso electoral;
- c) Designar dentro... a sus respectivos fiscales nacionales;
- d) Denunciar ante el Tribunal Supremo Electoral o ante el Inspector Electoral, cualquier anomalía de la cual tengan conocimiento y exigir que se investiguen las actuaciones que vulneren las normas y principios de la legislación electoral y de partidos políticos;
- e) Usar franquicia postal y telegráfica en su función fiscalizadora del proceso electoral. Este derecho sólo...;
- f) Previa solicitud por escrito, podrán gozar del uso gratuito de los salones municipales y otras instalaciones municipales adecuadas para celebrar asambleas y hasta para una reunión cada tres meses; y
- g) Gozar del uso de postes situados dentro de la vía pública y de otros bienes de uso común, para colocación de propaganda electoral, siempre y cuando su propósito no sea

incompatible para ese fin.

Dentro de las obligaciones de los partidos políticos se encuentran las previstas en el Artículo 22 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

d) Desarrollar sus actividades de proselitismo, formación ideológica, captación de recursos y de participación en procesos electorales, conforme a la ley y con apego a los principios que les sustentan.

e) Propiciar la participación de los distintos sectores ciudadanos del país en la política nacional. Para ello, los partidos podrán impulsar la participación femenina y demás sectores en sus listados de candidatos a cargos de elección popular.

f) Fomentar la educación y formación cívica democrática de sus afiliados...

h) Promover el análisis de los problemas nacionales.

A la luz de los datos sobre la autorización y funcionamiento de partidos políticos en Guatemala en los últimos veinte años, apreciamos que ha existido amplia libertad para su constitución; así tenemos que para las elecciones generales celebradas en 1985 participaron trece partidos políticos, en las de 1990 lo hicieron 18, en las correspondientes a 1995 fueron 26, en 1999 participaron 15 y en las de 2003 se presentaron a la palestra 19, sin que tales números equivalgan forzosamente a la totalidad de partidos existentes en esos momentos, ya que la ley no les impone la obligación de presentar candidatos y como sí lo hacen y no obtienen un determinado porcentaje de votos o no logran representación parlamentaria pueden ser cancelados, optan por la no participación que les permite obviar correr el riesgo de desaparecer de la escena política.

A la fecha, el Departamento de Organizaciones Políticas del Registro de Ciudadanos

registra 19 partidos políticos vigentes, ya que tres de esas organizaciones fueron canceladas según Acuerdo 620-03 del Tribunal Supremo Electoral, por no alcanzar el techo del cuatro por ciento de los votos válidos emitidos en las elecciones para presidente y vicepresidente celebradas en noviembre de 2003, y no haber alcanzado representación en el Congreso de la República (en las reformas contenidas en el Decreto 10-04 introducidas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos se sube a cinco el porcentaje de votos válidos que por lo menos debe alcanzar un partido para que no proceda su cancelación).

Los comités cívicos presentan más facilidad para constituirse y formarse. Éstos, aún antes de 1985, específicamente en el periodo 1965-1985, se desarrollaron sin las trabas legales y de otra índole que se impusieron durante ese mismo lapso a los partidos políticos. Al igual que los partidos políticos en la historia reciente, también los comités cívicos se han venido organizando en un número creciente como consecuencia de varios factores. En las elecciones municipales celebradas en noviembre de 2003, estas organizaciones participaron postulando candidatos en 180 municipios, lo que constituye el mayor número hasta ahora, y lo hicieron en los veintidós departamentos del país (en Pulso Electoral, de enero de 2004, número siete, que es una publicación del Proyecto de Análisis Electoral, conformado por la Universidad de San Carlos de Guatemala, Universidad Rafael Landívar, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, Fundación para la Democracia Manuel Colom Argueta, Instituto Centroamericano de Estudios Políticos y el Instituto de Investigación y Autoformación Política, se hace un análisis de las elecciones municipales y en diferentes tablas se presentan resultados de esos eventos de donde resulta que los comités cívicos han tenido un crecimiento sostenido, pero con tendencia al estancamiento relativo, ahí se afirma que no ha decrecido su participación, pero tampoco han tenido el crecimiento esperado por sus promotores). El contenido de la ley de la materia prácticamente no contiene disposiciones que limiten o restrinjan la formación y funcionamiento de organizaciones políticas. La interpretación y aplicación de la misma, incluso ha conducido a

que se consientan abusos o prácticas que no contribuyen al fortalecimiento de una cultura democrática.

En el proceso electoral de 2003, algunas de las misiones de observación electoral en sus comunicados se pronunciaron preocupadas por la falta de acción de parte de las autoridades electorales, El Mirador Electoral, que es el colectivo conformado por las organizaciones: Acción Ciudadana, Centro de Acción Legal de Derechos Humanos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, para aumentar la capacidad de acompañamiento de la sociedad en el proceso electoral de 2003, en su sexto resumen de actividades de observación correspondiente al periodo del 23 de octubre al cinco de noviembre de ese año, señaló que la acción por parte del Inspector General del Tribunal Supremo Electoral ha sido insuficiente en cuanto al debido seguimiento de las mismas, y denota poco interés ante los hechos planteados. La Magistratura del Tribunal Supremo Electoral debería atender esta situación, con el fin de evitar que se desarrolle dentro de los afectados, la percepción de que no se investigan suficientemente las denuncias. Igual o parecida observación formuló en su momento la misión de observación electoral conformada por el Comité de Asociaciones Comerciales, Industriales y Financieras, colectivo que reúne a los empresarios del país. La falta de cumplimiento de las funciones también podría estar asociada a la insuficiencia de recursos destinados a ese órgano, que entre sus atribuciones tiene las de vigilar el estricto cumplimiento de la Ley, de las disposiciones y el funcionamiento de las organizaciones políticas, ya que durante ese evento las denuncias acerca de situaciones irregulares en el funcionamiento de los partidos no fueron pocas, algunas de ellas incluso ameritaban la imposición de sanciones, lo que no se hizo, aspecto que evidencia tolerancia hacia estas organizaciones.

La Constitución Política de la República, en sus artículos 140 y 141, organiza al Estado dentro de la clásica tradición republicana como una democracia liberal, y adopta el sistema de

gobierno republicano, democrático y representativo. La soberanía radica en el pueblo, quien la delega para su ejercicio en los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. También, la Constitución, incorporó otros institutos u órganos constitucionales autónomos que aseguran aun más el libre juego de fuerzas; pero además, la competencia por el control del poder político reconocida en la Carta Magna es controlada por esas nuevas instituciones Corte de Constitucionalidad, Tribunal Supremo Electoral, Procuraduría de los Derechos Humanos, Ministerio Público y Procuraduría General de la Nación, que forman un esquema dentro del cual las asociaciones políticas juegan un papel de primer orden, pues como intermediarias entre el poder público y el pueblo organizado en cuerpo electoral son piezas importantes en la formación y funcionamiento del Estado. Es solamente por la vía de los partidos políticos que puede alcanzarse el control de los Organismos Ejecutivo y Legislativo, privilegio que también alcanza para obtener el gobierno de los municipios, en donde comparten ese beneficio con los comités cívicos.

Por medio del Artículo 262 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se institucionalizaron los partidos políticos que participaron en las primeras elecciones generales de la apertura democrática, y que obtuvieron más del cuatro por ciento de votos válidos, o los que alcanzaron representación en el Congreso de la República, a los que también se les concedieron los fondos de la deuda pública establecido en el Artículo 20 de la misma ley; y en el Artículo 263 se exonera de responsabilidad a las personas que intervinieron en la tramitación y legalización notarial de los documentos requeridos para la inscripción de los comités para la formación de partidos políticos y la de los mismos partidos políticos con anterioridad a las elecciones generales del tres de noviembre de 1985, señalándose que los expedientes o procesos que se habían instruido al respecto se mandaran a archivar o sobreseerse. Es claro, pues, que a partir de la vigencia de la nueva legislación, se concedieron amplias facilidades para la constitución de partidos y el precedente del perdón concedido por los constituyentes a

los dirigentes de la nueva clase política, es decir, la que surgió luego de la de los políticos frustrados como consecuencia de los fraudes electorales de las elecciones celebradas en la década de los años setenta y principios de los años ochenta, ha servido como pretexto para aceptar una serie de situaciones que a los ojos de la ciudadanía son inaceptables, pero que son parte del paisaje y realidad cotidiana y que ha conducido al descrédito de los partidos políticos en el medio.

3.4. Requisitos para la constitución/formación de partidos políticos

El artículo 19 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, establece: Requisitos para la existencia y funcionamiento de los partidos. Para que un partido político pueda existir y funcionar legalmente, se requiere:

- a) Que cuente como mínimo con un número de afiliados equivalente al 0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos. Por lo menos la mitad deben saber leer y escribir.
- b) Estar constituido en escritura pública y llenar los demás requisitos que esta ley establece.
- c) Cumplir con los requisitos de inscripción de los integrantes de sus órganos permanentes y mantener éstos debidamente constituidos y en funciones, y
- d) Obtener y mantener vigente su inscripción en el Registro de Ciudadanos.

Para la organización de un partido político se requiere formar un comité que reúna a más del dos por ciento del número mínimo de ciudadanos que se requiere para su constitución, quienes eligen una Junta Directiva Provisional formada por un mínimo de nueve de ellos, lo que

se hace constar notarialmente y el acta correspondiente se presenta en el Registro de Ciudadanos para su inscripción. La función de esta Junta Directiva se constriñe a preparar y completar la documentación necesaria para la organización de ese comité, para lo que tiene tres meses, en caso contrario procede la cancelación del trámite. La formalización del comité se hace mediante escritura pública, que debe contener los requisitos siguientes:

- a) Comparecencia personal de la mayoría de sus integrantes.
- b) Nombre, emblema o símbolo del partido.
- c) Declaración de principios que regirán al partido y que comprenden, por lo menos, obligación de observar y respetar las leyes de la República; exposición de los fundamentos ideológicos y los postulados que se propone realizar; el juramento de desarrollar sus actividades por medios pacíficos, por la vía democrática y respetando los derechos de las demás organizaciones políticas, dentro de un espíritu pluralista, y juramento de respeto a toda expresión democrática y particularmente, a las que se produzcan internamente para la integración de sus órganos y la selección libre y democrática de sus candidatos a cargos de elección popular...
- d) Proyecto de estatutos.
- e) Integración de la junta directiva del comité, individualizando los cargos.
- f) Manifestación expresa de que se proponen constituir un partido político.
- g) Designación de su representante legal para los trámites de inscripción.
- h) Señalamiento de sede provisional.

El testimonio de esa escritura pública debe presentarse dentro del plazo de 30 días

siguientes a su autorización al Registro de Ciudadanos, quien tiene que dictar resolución dentro de un término de ocho días, la que puede ser negativa o positiva. Si es negativa debe ser razonada señalando con precisión los defectos que presenta; si es positiva manda hacer la inscripción del comité para la formación del partido, otorgándosele personalidad jurídica con el “exclusivo propósito” de alcanzar ese fin, siendo que el comité no puede identificarse como partido político ni tendrá los derechos que les corresponden a éstos, ya que durante su vigencia de dos años improrrogables, tendrá que reunir al número de adherentes que se exige para la existencia y funcionamiento de un partido político. Las hojas de adhesión son entregadas por el Registro de Ciudadanos al comité para la constitución del partido político. Pueden ser individuales o colectivas, en este caso, siempre que no incluyan más de diez firmas. Hasta antes de la reforma del Decreto 10-04 se contemplaba que las firmas de los adherentes fueran legalizadas por notario, pero esto no surtió plenos efectos en vista de que o se sorprendía la buena fe de estos profesionales o en su caso algunos de ellos se prestaron a falsificar datos de personas que figuraban como adherentes no siéndolo, circunstancia que llevó a las autoridades electorales a presentar las denuncias ante las autoridades judiciales competentes.

Esos antecedentes quizá fueron los que motivaron a introducir cambios, y en la reforma 10-04 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos se regula que el comité deberá designar una persona responsable para obtener y verificar la veracidad de los datos de cada ciudadano que manifieste su intención de adherirse. La firma de ese ciudadano responsable debe ser legalizada por un notario y calzará una declaración jurada en que haga constar que verificó los datos de los adherentes y que la firma o huella digital de ellos, así como la manifestación de adherirse al partido y ser afiliados al mismo cuando se inscriba definitivamente, fueron tomadas en estricto apego a la ley. Entregadas las hojas de adhesión al Registro de Ciudadanos, esta dependencia ordenará recabar de inmediato los informes pertinentes para confirmar la veracidad y exactitud de la información, para lo que se tienen quince días contados a partir de la

fecha de presentación, momento en que también se entregará una fotocopia de esos documentos al Comité.

Posteriormente a la presentación de las hojas de adhesión y su depuración por el órgano electoral correspondiente pero antes del vencimiento del plazo de dos años del Comité, se procede a la constitución del partido político a través de escritura pública que debe contener casi los mismos requisitos que la de formalización del comité, más los relativos a la inscripción en el Registro de Ciudadanos del comité para la constitución del partido. El testimonio de esa escritura, junto con otros documentos, deben presentarse al registro correspondiente y éste los examina, si los encuentra ajustados a la ley ordena la publicación de la resolución aprobatoria respectiva, pero pueden oponerse a la misma los partidos políticos o comités para la constitución de ellos. Si no existe oposición o existiendo se declara improcedente, se manda publicar en el Diario Oficial un aviso haciendo constar que el partido político ha quedado inscrito. Los capítulos cuatro y cinco del título dos del libro dos de la Ley Electoral Partidos Políticos, que comprenden los artículos 51 a 76, regulan lo relativo a Comités para la constitución de un partido político e inscripción de los partidos políticos.

La celebración de asambleas previas a la inscripción del partido se encuentra contemplada en el inciso d del Artículo 67 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en donde se regula que a la solicitud de inscripción de la organización deben acompañarse copia de las resoluciones en las que se ordene la inscripción de las primeras asambleas departamentales y municipales, de los Comités Ejecutivos electos en las mismas y de los delegados electos para la primera Asamblea Nacional. La organización partidaria mínima puede probarse con actas de asambleas municipales y departamentales celebradas en cualquier momento antes de la inscripción del partido político. Los comités ejecutivos departamentales y municipales electos en las asambleas a que se refiere este inciso, al estar inscrito el partido político adquieren el carácter de permanentes para todo el periodo que fije la ley.

Requisito para la existencia y funcionamiento del partido político lo constituye el tener organización partidaria, cuyos mínimos son: a nivel municipal, tener más de cuarenta afiliados que sean vecinos del municipio; a nivel departamental, que el partido cuente por lo menos con organización en más de tres municipios correspondientes a ese departamento, y a nivel nacional, que el partido cuente con organización en por lo menos cincuenta municipios y en por lo menos doce departamentos de la República. En los tres niveles es necesario que se haya electo en la correspondiente Asamblea al respectivo Comité Ejecutivo, y que sus integrantes estén en posesión de sus cargos. El problema central de este Artículo estriba en que a todos los municipios de la República se les otorga el mismo peso de cuarenta afiliados, pero las diferencias entre ellos son enormes, pues al comparar el caso del municipio de Guatemala, que es la capital de la República, con uno correspondiente al departamento de Sololá, resulta que el primero es mil veces más grande en población que el segundo, lo que se traduce en que los partidos políticos prefieren tener organización en lugares pequeños, que generalmente son los de menor desarrollo económico en donde el acceso a la justicia, educación y otros son precarios, cuestión que da lugar a un amplio margen de manipulación.

El Artículo 17 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece: “Libertad de organización. Es libre la constitución de organizaciones políticas cuyo funcionamiento se ajuste a las disposiciones de esta ley. Es igualmente libre para los ciudadanos, afiliarse a las organizaciones políticas de acuerdo con su voluntad y con los estatutos de dichas organizaciones. La afiliación a más de un partido político es prohibida. La separación voluntaria de un partido político puede ser:

- a) Expresa: Para lo cual el interesado deberá presentar su renuncia ante el partido político o ante el Registro de Ciudadanos.
- b) Tácita: Por inscripción en otro partido político. En este caso, el Registro de

Ciudadanos procederá de oficio a efectuar el cambio. Esta norma es nueva y está vigente desde el 26 de mayo de 2004, anteriormente se formaba solamente por los dos primeros párrafos y el segundo también contemplaba la separación.

Este aspecto dio lugar a problemas, porque la afiliación se hace mediante hojas de afiliación preparadas por el propio partido, que si bien son autorizadas por el Registro de Ciudadanos, se llenan sin formalismos y no son pocas las quejas de quienes aparecen afiliados ante ese órgano pero niegan haber solicitado su ingreso a la organización política. La desafiliación se llevaba a cabo mediante simple nota que se presentaba al partido político y la copia de la misma, con sello del partido, al Registro de Ciudadanos para que se operara el cambio en el padrón electoral. Es imposible que un ciudadano aparezca registrado más de una vez como afiliado a un partido político dado lo complejo del sistema de cómputo que opera el Registro de Ciudadanos, pero sí es posible que se encuentre haciendo política en un partido diferente al que se encuentra registrado, en vista de que si un ciudadano afiliado a un partido político deja de pertenecer al mismo presentando su renuncia y se afilia a otro, éste lo inscribe inmediatamente y por ello ya forma parte de la Asamblea correspondiente a un determinado municipio, pero al presentarse la documentación al Registro de Ciudadanos aparece vigente aún la afiliación anterior porque el primer partido no lo operó, presentándose por ello dificultades legales. El trámite que se seguía para la desafiliación consistía en que el ciudadano dirigía su renuncia al partido en documento simple en donde hacía saber tal decisión, el que presentaba al partido, en donde se solicitaba se sellara copia del mismo. El partido debía operar la renuncia en sus registros y avisar a la dependencia electoral, lo que no era frecuente, aspecto que obligaba al ciudadano a dirigirse a la autoridad electoral, en donde presentaba la copia de la renuncia y se procesaba sin trámite alguno. En algunos casos la copia se presentaba con varios meses de diferencia entre la fecha en que se había presentado al partido y la entregada al Registro de Ciudadanos.

Tanto las hojas de adhesión como las de afiliación, que se encuentran reguladas en los artículos 59 y 60 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, las primeras, y Artículo 23 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, las otras, presentan problemas para su correcta calificación, lo que puede atribuirse principalmente al débil sistema de identificación de personas que tiene la República de Guatemala, en donde prácticamente resultan ser 661 oficinas públicas municipales las que procesan la información de los habitantes del país, pero como no tienen adecuados sistemas de coordinación ni intercambio de información es posible que una misma persona se inscriba más de una vez en esos registros, dando lugar a dobles identificaciones que son detectadas en el Registro de Ciudadanos en donde se centraliza la información de todos los ciudadanos inscritos en el país.

3.5. Requisitos para la constitución/formación de partidos políticos a nivel regional departamental, provincial y cantonal

En Guatemala no está regulado lo concerniente a partidos políticos a nivel regional, departamental, provincial o cantonal, solamente a nivel nacional, aunque la ley no exige que tengan organización partidaria en la totalidad de municipios y departamentos en que se divide la República, por lo que resultan teniendo presencia en parte de ella y no en toda. No obstante ello, y como ya se dijo, la legislación contempla los comités cívicos electorales que... son parte del régimen de democracia pluralista y representativa según la terminología de los Acuerdos de Paz, los Acuerdos de Paz son instrumentos suscritos entre el gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca con los que se puso fin al conflicto armado interno que durante 36 años afectó al país. Contienen un proyecto político de integración y se terminaron de suscribir a finales de 1996. El tres de agosto de 2005 el Congreso de la República emitió el Decreto 52-2005 que contiene la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, y en el Artículo 3o. preceptúa que se reconoce a los Acuerdos de Paz el carácter de compromisos de Estado, cuyo cumplimiento requiere de acciones a desarrollar por las

instituciones públicas y por las personas individuales y jurídicas de la sociedad, en el marco de la Constitución Política de la República y de la ley; pues funcionan como instrumentos de mediación entre los intereses de los vecinos y la municipalidad, y propician la participación a través de la elección de las corporaciones municipales.

Por otra parte, también se relacionan con lo que en los mismos acuerdos se denomina democracia funcional y participativa, por la mayor proximidad que existe entre tales comités y la población y por las regulaciones más simples para que intervengan los ciudadanos en la vida política de sus comunidades. Ello contrasta con la complejidad que presenta la organización y funcionamiento de los partidos políticos, organizaciones establecidas a nivel nacional y con una relativa lejanía de las comunidades. En este sentido, es posible considerar entonces, que los comités cívicos electorales participan de ambas formas de democracia, la representativa y la participativa.

Para constituir Comités Cívicos Electorales la ley no impone requisitos severos, por lo contrario, es relativamente fácil proceder a su organización empezando por el número de adherentes, que se fija en aquellos municipios con más de cien mil empadronados, en mil quinientos; para los municipios pequeños, es decir aquellos con menos de cinco mil empadronados, solamente se exigen cien afiliados. Este aspecto está contemplado en el Artículo 99 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en el que se incluye una tabla en la que se establece un número fijo de afiliados que se requiere para la constitución de comités en función de los empadronados que tenga cada municipio, teniendo como base para hacer ese cálculo el padrón electoral utilizado en la última elección general. El texto anterior del Artículo citado contemplaba que todos los afiliados tenían que ser vecinos del municipio y por lo menos la mitad ser alfabetos, salvo en las cabeceras departamentales en donde la totalidad tenían que saber leer y escribir. También se señalaba que la constitución debía hacerse constar mediante actas que proporcionaba la autoridad electoral en formularios, para hacer más expedito el

trámite. El acta se inscribía en la oficina del Registro de Ciudadanos en el municipio respectivo, y si se encontraba ajustada a la Ley se inscribía al Comité, a los integrantes de su Junta Directiva y a sus candidatos; luego se extendían las certificaciones o constancias de las inscripciones.

Todos estos requisitos ya no figuran en el nuevo texto del Artículo, y aunque algunos aparecen contemplados en otras normas, corresponderá al Tribunal Supremo Electoral, por vía del reglamento, desarrollar y aclarar algunos aspectos que son importantes y que ahora no los incluye la Ley, como por ejemplo lo de la vecindad y porcentaje permitido de alfabetos o de analfabetos. El Artículo 99 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos antes de su reforma establecía tres categorías de municipios para la constitución de comités, así para la capital señalaba que tenían que ser 1000 afiliados, para las cabeceras departamentales 500 afiliados y para los restantes, 100 afiliados, además de fijar otras condiciones para la constitución de estas organizaciones.

Estas organizaciones políticas no pueden constituirse antes de la convocatoria a elecciones, y de conformidad con la ley quedan automáticamente disueltas al permanecer firme la adjudicación de cargos de la elección en que hayan participado, no obstante ello, la experiencia enseña que algunos siguen funcionando aún después de haber concluido el proceso electoral, cuestión no exenta de dificultades legales ya que prácticamente realizan actividades que les corresponden con exclusividad a los partidos políticos.

La discusión sobre ampliación de la competencia de estas organizaciones ha consumido bastante papel en Guatemala. En el aspecto estrictamente legal, algunos de sus simpatizantes reclaman más y mejores derechos, lo que usualmente es rechazado por los partidos políticos que consideran esa pretensión fuera de lugar, pues estiman que los comités no quieren tener las obligaciones que les corresponden a ellos y sí más ventajas competitivas, lo que provoca

candentes polémicas entre dirigentes de unos y otros. En materia política hay quienes consideran que los comités no tienen el desprestigio que acompaña a los partidos y por ello quizá pueden ser mejores intermediarios entre el poder y la sociedad, por lo que se deberían ampliar sus derechos a postular diputados a nivel distrital.

Los comités no son creación nueva, vienen funcionando desde antes de la apertura democrática iniciada a mediados de los años ochenta, y antes de esta época se podría afirmar que constituyeron una vía adecuada de participación política en el país, pues la política de represión y exclusión, que conllevó limitar el funcionamiento de los partidos políticos existentes y cerrar las posibilidades de expresión a otras corrientes, fue lo que permitió el desarrollo de éstos, aunque es forzoso recalcar que su campo de acción se limitaba a la postulación de las autoridades municipales que eran maniatadas de todas maneras por el ejecutivo.

3.6. Democracia interna, derecho de participación

El Artículo 48 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, regula las asambleas municipales, estableciendo que:

Para que la Asamblea Municipal pueda instalarse y tomar resoluciones, se requiere que estén presentes más de la mitad de los afiliados integrantes de la misma. Si en el lugar, día y hora señalados no se hubiere reunido la cantidad de afiliados necesaria, se esperará una hora, y a continuación, la asamblea se instalará con los afiliados que hayan concurrido, siempre que sean por lo menos el diez por ciento de los integrantes de la Asamblea Municipal de que se trate, o cinco afiliados, si el porcentaje señalado diere una cifra menor.

No es inusual, entonces, que la mayoría de asambleas se lleve a cabo con ese número de afiliados, no aceptándose que puedan participar en la misma personas ajenas a la organización partidaria. La Asamblea Nacional que es el órgano de mayor jerarquía del partido,

conforme lo señalado en el Artículo 25 de la ley, se integra por dos delegados, con voz y voto, por cada uno de los municipios donde el partido tenga organización partidaria, la que como mínimo debe ser en cincuenta municipios, que se convierten en cien delegados, pero como para que la asamblea esté integrada se requiere que más de la mitad de las organizaciones partidarias municipales acrediten por lo menos un delegado de acuerdo a lo regulado en el inciso c del Artículo 27, resulta que algunos partidos podrían celebrar asambleas válidas con veintiséis delegados, y esto es así en vista que la última reforma de la ley incluyó a este inciso, y antes, establecía para que la Asamblea Nacional se pueda instalar y tomar resoluciones, se requiere que más de la mitad de las organizaciones partidarias municipales acrediten delegados; por lo que se celebraban sesiones con los dos delegados de los municipios exigidos.

El diseño del funcionamiento de los partidos políticos guatemaltecos, como ya se detalló antes, hace que reducidos grupos controlen la organización. El Artículo 26 de la Ley, en donde se encuentra lo relacionado con las atribuciones de la Asamblea Nacional, manda que a ésta le corresponde elegir y proclamar a los candidatos del partido a la Presidencia y Vicepresidencia; también a los candidatos a diputado en aquellos distritos donde no se cuente con organización partidaria, con lo que resulta que un partido puede postular candidatos en lugares en donde prácticamente no tiene presencia. Igual privilegio se asigna al Comité Ejecutivo en el artículo 29, que puede designar candidatos del partido a cargos de elección popular en aquellos departamentos o municipios donde el partido no tenga organización vigente, con lo que prácticamente este último órgano, integrado por no menos de veinte personas según lo señala la norma 31, puede escoger los candidatos a cargos ediles en 282 municipios, ya que la República cuenta con 332 y la Ley solamente exige tener organización partidaria en cincuenta para mantenerse vigente, y postular candidatos a diputados en cerca del 50 por ciento de los departamentos de la República. Definitivamente los partidos políticos guatemaltecos no han

realizado esfuerzos tendientes a mejorar su afiliación y que ésta se manifieste democráticamente.

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.

En agosto de 1989 la Asociación de Investigación y Estudios Sociales, celebró su V Seminario sobre el rol de los partidos políticos —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 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 cerca de quince años desde la celebración de aquel evento, 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. 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 no sólo ilegalmente porque la Constitución lo prohibía o por temor a la represión y violencia institucional, que sería el caso del 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 de El Periódico correspondiente al 31 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 10, 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.

3.7. Tratamiento del tema de género

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.

3.8. Normas en relación con otros grupos afiliados a los partidos políticos

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.

3.9. Financiamiento de los partidos políticos

La Asamblea Nacional Constituyente que tuvo a su cargo promulgar la Constitución Política de la República, incluyó dentro de sus disposiciones transitorias y finales el Artículo 17, que establece:

Financiamiento a Partidos Políticos. Los partidos políticos gozarán de financiamiento, a partir de las elecciones generales del tres de noviembre de 1985, el que será regulado por la Ley Electoral Constitucional. Esta misma asamblea fue la que posteriormente emitió la Ley Electoral y de Partidos Políticos, y cumplió con el mandato que ordena la primera en ese Artículo 17 de sus disposiciones transitorias y finales, incluyendo en la ley específica, en su Artículo 20, inciso f, lo siguiente:

Derechos de los partidos. Los partidos políticos gozarán de los derechos siguientes: f) Gozar del financiamiento estatal, a razón de dos quetzales por voto legalmente emitido a su favor, siempre que el partido haya obtenido no menos del cuatro por ciento del total de sufragios válidos depositados en las elecciones generales. El cálculo se hará con base en el escrutinio realizado en la primera elección para los cargos de presidente y vicepresidente de la República.

El pago del financiamiento se efectuará dentro del periodo presidencial correspondiente, en cuatro cuotas anuales y durante el mes de julio de los primeros cuatro años. En el caso de coalición de partidos políticos, el financiamiento obtenido se distribuirá en partes iguales entre

los coligados. Posteriormente, por el Decreto 10-89 del Congreso de la República se adicionaron a ese Artículo otros incisos, así:

g) Corresponde al Tribunal Supremo Electoral el control y fiscalización de los fondos públicos, destinados al financiamiento de los partidos políticos de conformidad con la ley; para tal finalidad dispondrá de una revisión permanente a través del órgano de auditoría correspondiente que podrá proceder de oficio, o a petición de parte interesada;

h) Los partidos políticos, que se hicieren acreedores al financiamiento estatal, deberán permitir en cualquier momento la revisión ordenada por el Tribunal Supremo Electoral, llevarán una contabilidad conforme a la ley, de todos los gastos y en general del destino que dieron a los fondos percibidos;

i) El Tribunal Supremo Electoral velará porque de las asignaciones correspondientes a los partidos políticos antes de hacer entrega de la subsiguiente remesa, conforme a la ley, cada partido deberá informar detalladamente al Tribunal de la situación en que se encuentra la remesa anterior;

j) Cualquier órgano de un partido político, podrá solicitar en cualquier momento, ante el Tribunal Supremo Electoral, que se inicie una investigación sobre los fondos recibidos, cuando tuviere dudas con relación al buen uso que se estuviere dando a éstos;

k) Para el caso, en que comprobase algún manejo irregular de los fondos públicos provenientes del financiamiento estatal, el Tribunal Supremo electoral deberá hacer la denuncia al Tribunal competente.

Estas disposiciones dejaron de tener vigencia el 26 de mayo de 2004, fecha a partir de la cual el Artículo 21 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos regulará el financiamiento de las organizaciones políticas y campañas electorales. Esta norma manda que corresponde al

Tribunal Supremo Electoral el control y fiscalización de los fondos públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña, lo que debe subrayarse en vista de que antes los fondos diferentes a los proporcionados por el Estado no podían ser objeto de vigilancia por prácticamente ninguna institución.

Después de veinte años de que los partidos se hicieron acreedores a una contribución de dos quetzales por voto, ahora es de dos pesos centroamericanos, un peso centroamericano equivale a un dólar de los Estados Unidos de América, con el que se compran cerca de ocho quetzales actualmente, siempre que obtenga no menos del cinco por ciento del total de votos depositados en las elecciones generales o aún sin alcanzarlo, pero si obtiene por lo menos una diputación al Congreso de la República recibe esa ayuda. El cálculo del financiamiento se hace con base en el escrutinio realizado en la primera elección para los cargos de presidente y vicepresidente, cancelándose mediante cuatro cuotas anuales iguales en el mes de julio, que corresponde al periodo presidencial siguiente.

El párrafo tercero y los siguientes del ese Artículo 21 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, establecen: los comités ejecutivos nacionales tienen la obligación de descentralizar los fondos públicos que reciban, trasladando a los comités ejecutivos departamentales y municipales el porcentaje que dicho comité acuerde. Además de lo anterior, el financiamiento de las organizaciones políticas y campañas electorales se rige por las disposiciones siguientes:

- a) Queda prohibido a las organizaciones políticas recibir contribuciones, de cualquier índole de los estados y de personas individuales o jurídicas extranjeras. Se exceptúan las contribuciones que entidades académicas o fundaciones otorguen para fines de formación, las que deberán reportarse al Tribunal Supremo Electoral en informe circunstanciado, dentro de los treinta días siguientes de recibidas.

- b) Las contribuciones a favor de candidatos a cargos de elección popular deberán canalizarse por medio de las respectivas organizaciones políticas. Dichas contribuciones en ningún caso podrán ser anónimas.
- c) Las organizaciones políticas deben llevar registro contable de las contribuciones que reciban. Dicho registro deberá ser público.
- d) El patrimonio de las organizaciones políticas debe estar registrado íntegramente por asientos contables y no pueden formar parte de éste títulos al portador.
- e) El límite máximo de gastos de la campaña electoral será de un peso centroamericano por ciudadano empadronado hasta el 31 de diciembre del año anterior a las elecciones. En caso de comités cívicos, el cálculo se hará con base en el número de empadronados del municipio en el que participen. El factor por el que haya de multiplicarse el número de empadronados, con el objeto de obtener el límite de gastos de campaña electoral, podrá ser modificado por el Tribunal Supremo Electoral en sesión conjunta con los secretarios generales de los partidos políticos legalmente inscritos que asistieran a la sesión, que para el efecto deberá convocar el Tribunal Supremo Electoral quince días después de la convocatoria al proceso electoral.
- f) Ninguna persona individual o jurídica podrá hacer aportaciones que sobrepasen el diez por ciento del límite de gastos de campaña.
- g) El incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento a las organizaciones políticas conlleva la aplicación de sanciones administrativas o penales que determine la Ley, así como la eventual cancelación de la personalidad jurídica de la organización respectiva.

En el Artículo 20, inciso e, se regula que los partidos políticos, en su función fiscalizadora, podrán usar franquicia postal y telegráfica. Este derecho se puede ejercer solamente durante el proceso electoral. Los artículos 40, 41, 42, 43, 116 y 117 del Reglamento a la Ley Electoral, desarrollan artículos de la ley, detallando que la franquicia telegráfica sólo podrá ser usada por el secretario general o secretario de filial correspondiente, que este privilegio se gozará haciendo uso de un sello, límites de la franquicia, forma de proceder cuando se hace uso indebido de la misma, forma de la petición y aceptación que deben hacer los partidos del financiamiento y trámite del mismo, aunque estas disposiciones deberán ser objeto de revisión y reforma por el Tribunal Supremo Electoral como consecuencia de las recientes reformas introducidas a la Ley.

Lo anterior es prácticamente todo lo normado sobre el tema del financiamiento, que constituye no el sino que otro talón de Aquiles del régimen electoral guatemalteco. Quizá por ello en el Acuerdo de Paz correspondiente se recomendó que...para asegurar la transparencia en el financiamiento de las campañas electorales y que la preferencia de los electores no sea suplantada por la capacidad de inversión económica, las partes consideren que el Tribunal Supremo Electoral debería tener la facultad para determinar el techo de gastos en propaganda electoral de cada candidato presidencial en los medios de comunicación. En este mismo instrumento se invita a considerar la procedencia de imponer a los partidos la obligación de presentar libros de cuentas e informes acerca de la procedencia de los recursos y tipificar, en el Código Penal, el delito de aceptación de financiamiento electoral ilícito, estableciendo que incurre en esa ilegalidad quien percibiera o autorizara la percepción de aportes destinados al financiamiento de partidos políticos. En septiembre de 1997 se celebró en la ciudad de Guatemala un Seminario Taller comparado sobre Financiamiento a Partidos Políticos y Campañas Electorales, evento que reunió a expertos internacionales y nacionales, que compartieron conocimientos y experiencias con dirigentes políticos locales invitados para el

efecto. En esa ocasión se hizo revisión de los antecedentes del financiamiento a partidos políticos en el país, y se concluía que es necesario regular legalmente, para darle mayor transparencia al financiamiento estatal y su control, que la contabilidad de los partidos políticos sea publicada y llevada en su totalidad, tanto del financiamiento estatal como del privado en libros y registros en los que se satisfagan todas las disposiciones legales, contables, fiscales administrativas.

Como se aprecia, la legislación al respecto es limitada y el monto del financiamiento estatal escaso. En periodos no electorales prácticamente no existe, lo que los deja a la deriva para poder realizar actividades que los fortalezca, y su presupuesto de funcionamiento viene a ser suplido por unos cuantos dirigentes que afianzan su poder en esa circunstancia, pero lo más grave viene a ser su alta vulnerabilidad a grupos dominantes que son los que a la postre erogan los recursos para su mantenimiento, pero ello no podría ser neutral y por compromiso a la democracia sino a otros intereses más de tipo particular, con lo que llegado el eventual momento de gobernar se entorpece la promoción de políticas públicas que reclaman importantes sectores de la sociedad que se encuentran al margen de esas contribuciones, que constituyen una puerta de entrada a las organizaciones políticas.

La autoridad electoral en su calidad de máxima autoridad electoral debe, como se señaló, de ajustar el Reglamento a la Ley Electoral derivado de las últimas reformas introducidas a la misma, tarea no sencilla de afrontar en vista de que con los recientes cambios se suprimieron algunos aspectos ligados al financiamiento y se introdujeron otros que, si bien es cierto, no responden a las necesidades sentidas y reclamadas por importantes sectores de la vida nacional, ni fueron las sugeridas por el Tribunal Supremo Electoral que promovió las reformas, mejoran levemente el tema del financiamiento.

3.10. Coaliciones, fusiones y alianzas

En el Capítulo seis del Título dos del Libro dos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos aparece normado, en cinco artículos, lo relacionado a la fusión. El Artículo 77 lo regula como derecho de fusionarse, señalando que dos o más partidos políticos pueden fusionarse, con el propósito que uno de ellos absorba a los demás o para que, por la fusión se constituya uno nuevo.

La fusión debe ser aprobada por las Asambleas Generales de cada partido, con mayoría especial, que constituye el sesenta por ciento de los delegados inscritos y participantes en esa sesión, en la que también es de obligado conocimiento y aprobación las bases de la fusión y designación de representantes específicos para el otorgamiento de la escritura pública por medio de la cual se formalice ese acto.

El instrumento público es diferente según sea el caso de absorción o si es constitución de uno nuevo; si corresponde a lo primero, debe cumplirse con los requisitos de ratificación o modificación de la declaración de principios y estatutos del partido que mantiene su existencia, que asume la totalidad de activos y pasivos del o de los partidos absorbidos. Si es de constitución de uno nuevo deben satisfacerse los requisitos de formalización de escritura de constitución y formulación de estatutos.

Luego de autorizada la escritura pública correspondiente, el testimonio de la misma debe presentarse al Registro de Ciudadanos dentro del término de quince días siguientes al otorgamiento, acompañando copias certificadas de las actas de las asambleas nacionales en que se decidió hacer la fusión. El director de esa dependencia califica la documentación, si se ajusta a la Ley ordena la publicación de un aviso sobre ese aspecto en el Diario Oficial. Si de la publicación del edicto no resulta oposición, el director del Registro de Ciudadanos ordena la inscripción de la fusión, cancela la inscripción de los partidos fusionados y gira instrucciones a

efecto de hacer las demás inscripciones o anotaciones que procedan de la fusión. El Artículo 81 de la ley, establece que contra la fusión de partidos políticos cabe oposición por el incumplimiento de formalidades establecidas para ese acto o en caso de nulidad total o parcial de la escritura pública en que se formalice la fusión. Hasta antes del 26 de mayo de 2004 podían oponerse a la fusión los comités ejecutivos municipales que representaran más del treinta por ciento de la organización partidaria de cualquiera de las organizaciones políticas afectadas por esa decisión.

En lo que respecta a las coaliciones, la ley les dedica el capítulo siguiente al de las fusiones, en donde en los artículos del 82 al 87 se señala que tanto los partidos políticos como los comités cívico electorales pueden coaligarse mediante convenio celebrado entre ellos. Los partidos que acuerden esta organización conservan su personalidad jurídica. Es prohibida la coalición de un partido político y un comité cívico. Las coaliciones pueden ser nacionales, departamentales o municipales. Las coaliciones requieren la aprobación de la asamblea respectiva de cada partido, según sea la elección, pero las departamentales y municipales quedan sujetas a confirmación del Comité Ejecutivo Nacional de los partidos respectivos. En el caso de los comités cívicos, pueden formar parte de coaliciones, pero éstas se circunscriben al ámbito municipal para elecciones de autoridades locales.

El convenio de la coalición debe formalizarse y la documentación presentarse para su inscripción al Registro de Ciudadanos dentro de los quince días siguientes a la fecha de su aprobación, acompañando copias certificadas de las actas correspondientes a las asambleas respectivas y del comité ejecutivo que las confirme. Dicho convenio tiene como consecuencia que los partidos políticos que la conforman figuren en el mismo cuadro o sección de la papeleta electoral respectiva, y en el caso de elecciones presidenciales, que el total de votos obtenidos por la coalición se divida entre el número de partidos coaligados para determinar si cada uno obtuvo por lo menos el porcentaje mínimo para evitar su cancelación.

3.11. Extinción/cancelación de los partidos políticos

El Artículo 93 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, señala tres casos por los que procede la cancelación de un partido político, así:

- a) Si por acción propia o de acuerdo con funcionarios electorales ocasiona fraude que cambie los resultados verdaderos de las votaciones o la adjudicación de cargos, en un proceso electoral, vulnerando la voluntad popular expresada en el mismo, sin perjuicio de las responsabilidades penales que correspondan a las personas involucradas;
- b) Si en las elecciones generales no hubiese obtenido, por lo menos, un cinco por ciento de los votos válidos emitidos en las mismas, salvo cuando haya alcanzado representación ante el Congreso de la República. Si el partido ha participado en dichas elecciones como parte de una coalición, se procederá para determinar el porcentaje de votos, en la forma que señala el Artículo 86 de esta ley, o
- c) Si transcurrido el plazo de seis meses que señala el Artículo 92 de esta ley, el partido político sancionado no hubiere presentado al Registro de Ciudadanos prueba fehaciente de que las causales de suspensión mencionadas en dicho artículo, han sido corregidas.

El texto original incluía el inciso d, que establecía que si participa en actos que tiendan a reelegir a la persona que ejerce el cargo de presidente de la República, a vulnerar el principio de alternabilidad, o a aumentar el periodo fijado constitucionalmente para el ejercicio de la Presidencia de la República, disposición que fue suprimida en las últimas reformas.

El Artículo 92 regula la suspensión temporal, la que procede cuando se determina que el partido tiene un número de afiliados, menor al mínimo, no cuenta con la organización partidaria que ordena el Artículo 49, inciso c, o no haya pagado alguna multa que se le haya impuesto. La suspensión no puede durar más de seis meses, lapso que tiene para subsanar la causal de

suspensión, durante el cual no puede ejercer sus derechos ni participar en un proceso electoral, ya que su personalidad jurídica le asiste únicamente para llevar a cabo los actos necesarios para corregir la causal de suspensión que puede llevar a su cancelación. Solamente el Registro de Ciudadanos puede declarar la suspensión o cancelación de un partido, pero no puede hacer la primera después de la convocatoria a una elección y hasta que esa se haya celebrado.

En la resolución por medio de la cual se configura la causal de suspensión o cancelación debe dar audiencia al partido afectado por un término de treinta días, y al evacuarla, el partido debe acompañar toda la prueba documental que corresponda, pudiendo solicitar apertura a prueba, la que se diligenciará en treinta días hábiles, los que vencidos imponen al Registro de Ciudadanos resolver en el término de los diez días siguientes. La resolución que se emita en relación a la suspensión o cancelación debe publicarse en el Diario Oficial y en otros dos de mayor circulación por un término de quince días, y anotarse en los registros respectivos. En el caso de cancelación de un partido político, su nombre, símbolo o emblema, no podrán ser usados ni registrados por otro.

3.12. Otras formas de participación política

Los partidos políticos tienen el monopolio para postular candidatos a presidente y vicepresidente de la República, diputados del listado nacional, distritales y al Parlamento Centroamericano; comparten ese derecho con los comités cívicos electorales cuando se trata de candidatos a gobiernos municipales, como ya se señaló. La otra forma de organización política formal contemplada en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, además de los partidos y los comités, es el de las asociaciones con fines políticos, que tienen como finalidad esencial el conocimiento, estudio y análisis de la problemática nacional, lo cual está normado en el Artículo 115 del referido cuerpo legal; pero su incidencia es poca y dado que sus objetivos se enmarcan dentro del ámbito académico las membresías resultan ser escasas.

No obstante que la Constitución Política de la República garantiza los derechos de reunión, manifestación y de asociación, los que están contemplados dentro de los derechos individuales; que dentro de los sociales se encuentra que toda persona tiene derecho a participar libremente en la vida cultural y artística de la comunidad, y además reconoce las formas de vida, costumbres, tradiciones y formas de organización social de las comunidades indígenas, y que la administración es descentralizada y que los municipios gozan de autonomía, la Ley Electoral y de Partidos Políticos carece de un capítulo relacionado con la participación política. Es importante traer a cuenta que la regulación citada nace a la vida jurídica cuando se empieza a poner fin a los gobiernos militares que durante largo tiempo controlaron el Estado, y durante los cuales las manifestaciones de participación social eran aplacadas severamente, aspecto que quizá explica el por qué de la ausencia en su articulado sobre otras formas de participación.

En el aspecto estrictamente electoral existen vacíos no sencillos de llenar. La participación electoral no ha crecido, por el contrario ha registrado un progresivo debilitamiento y en las últimas elecciones esta situación no fue superada, aún cuando los datos estadísticos presentaron un ligero mejoramiento, pero ello se debe a que por decisión del Tribunal Supremo Electoral se retiró del padrón a todos los ciudadanos que no habían recogido su boleta de empadronamiento y que durante varios años figuraron en ese listado pero que no emitían voto, precisamente por la omisión en el cumplimiento de ese requisito.

Existe desencanto con el funcionamiento de las entidades gubernamentales que a lo largo del tiempo han sido incapaces de prestar servicios eficientes a la población que sigue creciendo a un ritmo superior que la economía, cuestión que se complica como producto de la corrupción y la impunidad que se han padecido. Todo ello, junto a otros factores como la inseguridad e incapacidad para alcanzar consensos sobre aspectos de beneficio general, hace que crezca la incredulidad entre los guatemaltecos acerca de su sistema de gobierno y esto

apaga las intenciones de participar, como consecuencia del desprestigio que tienen entidades que conforman el Estado.

El Código Municipal contempla en su Artículo 18 que los vecinos pueden organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades, además contempla las alcaldías indígenas, las comunitarias o alcaldías auxiliares. A las primeras, es decir las indígenas, se les debe no sólo reconocer sino que también respetar y promover lo que comprende sus formas de funcionamiento administrativo. En esa misma Ley, en su Artículo 60, se establece que los Concejos Municipales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local. Recientemente se celebraron Consultas Populares en Sipacapa, municipio de San Marcos, y Río Hondo, municipio de Zacapa, en las que se preguntó a los vecinos sobre asuntos ligados a una concesión minera y al establecimiento de una hidroeléctrica. Estas actividades han provocado una serie de debates acerca de su procedencia, efecto vinculante, organización, etcétera, por lo que definitivamente se sumará a la variedad de temas sobre las que es forzoso profundizar en su estudio para la comprensión del comportamiento político de los guatemaltecos, y el debido funcionamiento de sus instituciones.

3.13. Afiliación a organizaciones internacionales

En el Artículo 22 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos se establecen las obligaciones de los partidos, entre ellas figura el inciso j, que manda: Abstenerse de recibir ayuda económica, trato preferente o apoyo especial del Estado o sus instituciones, en forma que no esté expresamente permitida por la ley. No existe dentro de esa normativa precepto específico sobre prohibiciones a los partidos, y en los artículos donde se regulan las sanciones, cuestión alguna que les impida afiliarse a organizaciones internacionales.

En algunos estatutos de los partidos se encuentran enunciados en relación a este tema, pero de manera general. En los de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca se señala el propiciar la solidaridad y la fraternidad entre los pueblos del mundo en un clima de respeto mutuo, tolerancia y no injerencia en los asuntos internos, así como el derecho de autodeterminación de los pueblos...

Al pasar revista a cada partido en el renglón comentado, y teniendo por fuente el documento ya citado de "Guatemala: Monografía de los Partidos Políticos 2000-2002" de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales, se establece: la Democracia Cristiana Guatemalteca ha formado parte de la Organización Demócrata Cristiana de América, la Unión Mundial Demócrata Cristiana, la Internacional Democracia Cristiana y la Unión Internacional de Jóvenes Demócrata Cristianos, llegando a formar parte de los directorios de esos organismos dirigentes nacionales de dicho partido; en el caso del Partido de Avanzada Nacional, es miembro activo de la Unión de Partidos Latinoamericanos, de la que un diputado al Congreso Nacional representante de esa agrupación nacional fue presidente; el partido Día ha recibido apoyo y cooperación del Partido del Trabajo de México y han asistido dirigentes nacionales a seminarios organizados a nivel internacional por esa organización mexicana; la posición de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca es más amplia al respecto, ya que no sólo declara que tiene relaciones políticas con la Internacional Socialista y otras organizaciones mundiales o regionales de partidos políticos, sino que también con los gobiernos socialistas de Cuba, Corea, China y Vietnam, y partidos socialdemócratas y organizaciones de izquierda de países europeos; la Unidad Nacional de la Esperanza tiene vínculos con varias organizaciones internacionales, mientras que los otros han señalado que no pertenecen ni tienen nexos con organizaciones foráneas. No se cuenta con información acerca de la naturaleza, contenido, partes suscribientes y otras características de los acuerdos, eso en el caso que se hayan celebrado entre los partidos y las organizaciones internacionales.

3.14. Acceso a los medios de comunicación por los partidos políticos

La libertad de expresión está regulada de forma amplia en el Artículo 35 de la Constitución Política de la República de Guatemala, bajo el epígrafe de “Libertad de emisión del pensamiento”. Además existe una ley de rango constitucional, la de Emisión del Pensamiento, que norma dicho derecho. Si bien, la libertad de expresión es uno de los requisitos fundamentales para la existencia de la democracia y del imperio de la ley, y que es imposible concebir la celebración de elecciones libres si no existe dicha libertad, también lo es que la utilización no equitativa de los medios de comunicación social puede llevar a abusos en desmedro de procesos electorales competitivos. En el caso de Guatemala es complejo establecer de manera clara la frontera entre ambos derechos.

En primer lugar, los partidos políticos tienen por obligación desarrollar actividades de proselitismo, formación ideológica, captar recursos y participar en procesos electorales, atribuciones imposibles de realizar sin acceso a los medios y de escaso efecto si se hace uso ineficiente de los mismos, por consiguiente, lógico es suponer que cualquier organización política si desea cumplir eficientemente con esas obligaciones deberá optimizar el beneficio derivado de aquellos. Todas las actividades se pueden realizar dentro o fuera de los límites del proceso electoral. El Tribunal Supremo Electoral emitió, el 17 de diciembre de 2002, el acuerdo 330-02 en el que define lo que debe entenderse por divulgación o propaganda política por una parte, y lo relativo a propaganda electoral, por otra. En el Artículo 1o. se preceptúa que: Debe entenderse por divulgación o propaganda política la que realizan los partidos políticos para difundir sus principios, programas e ideología, así como su pensamiento frente a los distintos asuntos de interés nacional preceptuando además que las actividades que efectúen las organizaciones políticas con carácter de proselitismo o difusión ideológicas son libres y se hace la salvedad que mediante este tipo de publicidad no podrán promover candidatos a cargo de elección popular.

En el Artículo 2o. del referido acuerdo, se define la propaganda electoral como aquella que realicen los partidos y comités cívicos, lo mismo que los candidatos a cargos de elección popular, con el fin de obtener apoyo electoral. Estas actuaciones quedan reguladas conforme lo dispuesto en la Ley Electoral y de Partidos Políticos y el Reglamento a la Ley Electoral Acuerdo 181-87 del Tribunal Supremo Electoral, y podrán desarrollarse libremente y sin más limitaciones que las contempladas en dicha Ley y su Reglamento desde el día siguiente a la convocatoria a elecciones y hasta treinta y seis horas antes de la señalada para el inicio de la votación.

Conforme a esa normativa, únicamente a la propaganda electoral con la que se promuevan candidatos serían aplicables las disposiciones sobre esa materia incluidas en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, pues toda la demás está dentro del rango de libre y bajo el cobijo del derecho constitucional y ley mencionada en el primer párrafo. En la ley especializada, el tema de la propaganda electoral aparece regulado en el Libro cuatro, proceso electoral, Título único, desarrollo del proceso electoral, en el Capítulo cuatro y en los artículos 219 a 223, que tienen los epígrafes siguientes: De la propaganda electoral y garantía de su ejercicio; Tiempos máximos de transmisión de propaganda; De la propaganda por medio de prensa, radio y televisión; De la obligación de remitir tarifas y De las prohibiciones, respectivamente.

Los cinco artículos fueron objeto de modificación en la reforma introducida a la Ley Electoral y de Partidos Políticos a través del Decreto 10-2004. Antes figuraban los mismos con estos encabezados: requisitos de la propaganda electoral, de las manifestaciones y reuniones, de la radio y televisión del Estado, de los medios privados de comunicación y de las prohibiciones, en su orden. Ningún capítulo de la ley, a excepción del aquí abordado, fue objeto de cambio en un 100 por ciento, circunstancia que llama la atención sobre la importancia asignada a este aspecto.

El primer Artículo empieza por advertir que la propaganda electoral es libre, que ninguna autoridad puede impedir las manifestaciones o reuniones para ese fin y que durante el proceso electoral corresponderá con exclusividad al Tribunal Supremo Electoral la aplicación de toda norma legal aplicable a ese aspecto. Derivado de esto último, la autoridad electoral es la única que podrá autorizar los lugares en donde se podrá colocar la misma, así como su remoción, debiendo velar porque los partidos políticos la retiren dentro de un plazo de sesenta días de concluido el proceso electoral respectivo. En el segundo de Artículo señalado se establece el procedimiento que debe seguirse para fijar la duración y horario de los mensajes propagandísticos partidarios en los medios radiales y televisivos, contemplándose que éstos no podrán negar a ningún partido la contratación de propaganda dentro de los límites establecidos, con el señalamiento de que no pueden aplicarse tarifas diferentes por los mismos servicios, cuestión que para un debido control está amarrada a la obligación de los medios de remitir sus tarifas a la autoridad electoral en los plazos y bajo las conminatorias previstas en el Artículo 222. Por último, en el Artículo 223, bajo un extenso catálogo, se hace enumeración de todas las acciones que constituyen prohibiciones, las cuales abarcan a partidos políticos, funcionarios y empleados públicos, contratistas del Estado, medios de comunicación y particulares, aunque no están debidamente reguladas las sanciones en caso de ser transgredidas.

En el Reglamento a la Ley Electoral, el renglón de la propaganda electoral se encuentra normado en los artículos 62 al 69, es decir, en ocho diferentes normas, y ya en algunas se contemplaban aspectos que hasta ahora figuran en la ley.

3.15. Evaluación

Hacer una evaluación de los partidos guatemaltecos no resulta tarea sencilla por varias razones. En primer lugar, porque es necesario recordar que la sociedad guatemalteca tiene escasa cultura democrática, producto de un largo y tormentoso pasado autoritario, represivo y

signado por la violencia política. Dicha cultura aparece además, acompañada de una desafección al sistema democrático representativo por parte de los principales actores de la sociedad. Más allá de sus defectos propios, que son muchos, difícilmente los partidos puedan encontrar en este contexto la legitimidad que les es indispensable para el ejercicio de sus funciones. Por si lo señalado antes fuera poco para entender a cabalidad el ambiente en que se desenvuelven los partidos políticos guatemaltecos, debe sumarse a ello que las diversas comunidades indígenas existentes reclaman su propio espacio, se comunican a través del idioma español y más de veinte diferentes idiomas mayas y desde hace más de quinientos años han estado sometidas a un régimen de explotación, exclusión y discriminación, cuestiones que hacen compleja la labor que los partidos políticos deben realizar modernamente.

Guatemala, además, es un país en donde tradicionalmente los sectores sociales no han sido atendidos adecuadamente, los renglones presupuestarios destinados a educación, salud, vivienda y capacitación han sido relegados y los de seguridad y defensa han tenido prioridad. Cuenta con municipios en donde la justicia sigue siendo una ilusión y en donde la sola presencia de un funcionario judicial no asegura ni garantiza el cumplimiento y respeto de la ley, que es interpretada de manera muy singular, incluso por la propia Corte de Constitucionalidad, que recientemente autorizó la participación como candidato a la presidencia de una persona con claras prohibiciones para ello.

Las tareas en la que se está trabajando desde hace varios años, como lo es la construcción de un Estado de derecho y el fortalecimiento institucional, parece ser que no se cumplen a la medida de las circunstancias. En lo que concierne a lo primero, las políticas de desarrollo institucional que comprende la modernización de los tres organismos del Estado y otras instituciones públicas no han sido suficientes. El orden y la aplicación real y efectiva de la ley, entendida ésta como instrumento para el desarrollo y bienestar de la sociedad, no se alcanzan debidamente. En lo segundo, la tragedia que padece el país actualmente como

consecuencia de desastres naturales, desnuda las graves carencias del país y las dificultades para atender adecuadamente las necesidades de la población, las que si en épocas normales, incluso favorables al progreso y desarrollo, no son satisfechas, en tiempos de emergencia son verdaderamente dramáticas. El desempeño de la economía es determinante para lograr un cambio en las condiciones de vida de la población, pero si no mejora los obstáculos crecen y además, si la infraestructura sufre los embates de la naturaleza, afecta la totalidad del aparato productivo, manteniéndose un clima de permanente hostilidad para el progreso.

Dentro del ambiente descrito es que se debe evaluar el funcionamiento de los partidos políticos. Desde el punto de vista estrictamente legal, la Ley Electoral y de Partidos Políticos contiene y desarrolla los principios que de conformidad con la Constitución Política de la República norman todo lo relativo al ejercicio de la ciudadanía, la organización y funcionamiento de las organizaciones políticas, las características de las autoridades electorales, la organización del proceso electoral y el sistema electoral, en el sentido de las formas en que se convierten los votos en puestos de elección. Al abordar el tema de la ciudadanía, resulta que bastantes guatemaltecos mayores de dieciocho años no aparecen inscritos en el Registro de Ciudadanos, lo que obedece a varios factores, pero ello no limita, prácticamente hace nula la participación política, toda vez que si no se tiene la condición de ciudadano no se puede ni siquiera emitir el voto, ya no digamos ingresar a una organización política.

El funcionamiento de los partidos políticos, y en eso parece existir consenso en bastantes sectores de la población, se caracteriza por no apego a principios y prácticas democráticas en su interior, su falta de representatividad, su poca transparencia en el origen y manejo de los recursos financieros, entre otras carencias. Las autoridades electorales gozan de crédito, sin que dejen de haber quejas en contra de algunos integrantes del personal del interior del país. El proceso electoral se organiza eficientemente, pero como las mesas electorales no pueden instalarse en lugares diferentes a las cabeceras municipales se provoca

que la población rural, la mayoritaria, tenga serios obstáculos para poder ejercer el derecho de voto. Será hasta las elecciones generales correspondientes al año 2007 que se instalarán juntas receptoras de votos en poblados diferentes a las cabeceras municipales, lo que requerirá de un esfuerzo extraordinario de organización de la autoridad electoral y los diferentes actores políticos. El sistema electoral plasmado en la ley ha funcionado, pero es perfectible.

Desde el punto de vista institucional, los partidos políticos guatemaltecos no han cumplido cabalmente con sus funciones de mediación y articulación, en ese orden basta con recordar que ninguno de los partidos que han gobernado ha sido nuevamente electo, prueba irrefutable de la frustración que ha causado en la ciudadanía su forma de administrar el Estado. Algunos partidos han sido fugaces en la palestra y ello ha conducido a su cancelación, no obstante que el control que se tiene sobre su funcionamiento en estricto apego a derecho es relativo.

Los partidos políticos en su inmensa mayoría no han cumplido con sus obligaciones básicas, pues teniendo una riquísima fuente de inspiración en los problemas nacionales, que los obliga a promover análisis para su solución, esa tarea es prácticamente nula y las veces que se hace se caracteriza por demandar y exigir, más que en proponer y alcanzar acuerdos. Desde el punto de vista de la opinión pública el cuadro es aterrador.

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ha realizado varios estudios titulados La cultura democrática de los guatemaltecos, y en ellos se constata que los partidos políticos gozan de poca confianza entre la población, no sólo en forma individual sino que también al relacionarlos y compararlos con otras instituciones. La Fundación Soros también ha realizado encuestas con la finalidad de conocer la percepción de los guatemaltecos sobre los partidos políticos, y de éstas resulta que un 54 por ciento de la ciudadanía se encuentra insatisfecho con la labor realizada por ellos. Una ligera revisión de los medios escritos de

comunicación social de mayor circulación en el país es suficiente para estimar que los partidos políticos y los políticos no gozan de mayor aprecio en el medio. Prensa Libre, en su editorial del cinco de marzo de 2004, titulado La ética pública en crisis profunda, hace una serie de consideraciones acerca del desempeño de la democracia en Latinoamérica, y al referirse al caso nacional hace fuertes señalamientos al respecto.

Los partidos políticos, en resumen, han renunciado a sus funciones de promoción y ejercicio del debate político, permitiendo que el mismo se corra a otras instancias, como lo son diferentes organizaciones no gubernamentales, asociaciones empresariales y de trabajadores, organizaciones de promoción y defensa de derechos humanos, medios de comunicación y analistas políticos, que a diestra y siniestra satanizan a los partidos políticos y a los políticos mismos, sin que se presenten defensas, aclaraciones o explicaciones, con lo que se materializa el adagio aquel que reza el que calla, otorga.

Desde el punto de vista histórico, está claro que los partidos políticos no han jugado el verdadero papel que les corresponde, y es triste recordar en los primeros años de democratización algunos casos de diputados señalados de cometer ilegalidades, que fueron protegidos por no pocos de sus pares en el Congreso de la República, haciendo uso y abuso de la figura del antejuicio, derecho por el cual no pueden ser detenidos ni enjuiciados los dignatarios sin que preceda declaración, hoy de la Corte Suprema de Justicia, y antes del propio Congreso, de que ha lugar a formación de causa penal.

En el segundo periodo constitucional, comprendido entre 1990 y 1995, lo sucedido entre el 25 de mayo y el siete de junio de 1993 conmocionó a la comunidad política, pues poco faltó para derrumbar la joven experiencia democrática que se había iniciado en 1986. En aquel lapso, el presidente de la República dio un autogolpe de estado por medio del cual disolvió el Congreso de la República, la Corte de Constitucionalidad y la Corte Suprema de Justicia,

aduciendo para ello que había sido objeto de chantajes políticos y que debía tomar esa decisión en aras del interés nacional, cuestión que es repudiada y la Corte de Constitucionalidad, en histórico fallo del 25 de mayo de ese año, declara inconstitucionales las normas temporales del gobierno dando vía al restablecimiento del orden constitucional. Al analizar las causas de ese movimiento, son los partidos políticos quienes en gran parte cargan con la responsabilidad en la gestación y desarrollo de la crisis, ya que a partir de la apertura democrática no supieron definir su misión en el nuevo contexto y abusaron de su poder.

3.16. El proceso de reforma de la ley

Para Mack y Ortiz “todas las propuestas de reforma adolecen de un claro planteamiento en torno a qué resultados sociales y políticos pretenden impulsar en su conjunto (por ejemplo: qué tipo de sistema de partidos se busca privilegiar), por lo que muchas de las propuestas carecen del alcance que pretenden imprimirle sus impulsores. Además, muchas de las mismas responden a unas ciertas aspiraciones que en su conjunto, plantean un panorama contradictorio, limitado o superficial; todo, a falta de una claridad conceptual del tipo de sociedad y de Estado que se quiere impulsar. Es decir, las propuestas parten más de un carácter de urgencia, que de una visión coherente sobre lo que se quiere a mediano y largo plazo.

Sin embargo, hay que tener claro que existen dificultades inherentes a cambiar un sistema político vigente, ya que el cambio no se realiza en el vacío, sino en el contexto de correlaciones de fuerzas políticas e intereses. Esto significa que dado que los sistemas electorales influyen sobre la distribución del poder político en un país, las cuestiones de los sistemas electorales siempre son cuestiones de poder político. La introducción o la reforma de los sistemas electorales reflejan por lo general las relaciones de poder político en el momento de la reforma del sistema electoral. Todo lo que ha sufrido y padecido el país en estos casi

veinte años de vida democrática, no puede ser achacado con exclusividad a los partidos políticos, pero la experiencia señala que esas instituciones no han sabido aprovechar la oportunidad, para lograr mejores niveles de gobernabilidad en Guatemala.”²²

3.17. Reformas planteadas en la actualidad y tendencias

La Ley Electoral y de Partidos Políticos se ha reformado en cinco ocasiones, contenidas en los decretos 51-87, 74-87, 35-90, 10-04 y 35-2006 del Congreso de la República pero ello no debe entenderse como que a tal instrumento se le hayan introducido cambios sustanciales, porque esos cambios atendieron detalles no cuestiones de fondo que hayan alterado el régimen electoral guatemalteco.

La reforma aprobada por el Organismo Legislativo contenida en el Decreto 10-04 del Congreso de la República de Guatemala, tiene por antecedente el Acuerdo de Paz sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, suscrito por el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca en Estocolmo, Suecia, el siete de diciembre de 1996, en donde se solicita al Tribunal Supremo Electoral conformar y presidir una Comisión de Reforma Electoral integrada por un representante y un suplente por cada uno de los partidos políticos con representación parlamentaria (en ese momento siete organizaciones) y dos miembros y sus respectivos suplentes junto con un presidente, a ser designados por la máxima autoridad electoral.

La Comisión de Reforma Electoral quedó conformada e instalada dentro del tiempo previsto en el Acuerdo, inició sus funciones en abril de 1997 concluyendo en junio de 1998, presentando el informe “Guatemala, Paz y Democracia”, que reproduce los instrumentos que

²² MACK, Luis Fernando y Ortiz Loaiza, Paola. Cuadernos de información política, No. 2, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. **El marco institucional del sistema político en Guatemala: vacíos y contradicciones.** Pág. 12.

dieron vida a esa instancia: una parte general (en ella se hace mención de los antecedentes, integración de la comisión y modificaciones que sufrió como consecuencia de renunciaciones, apoyos recibidos, actividades de soporte y otros puntos relacionados con el contexto que se vivió durante el lapso que funcionó la Comisión); la exposición de motivos; la propuesta legislativa y una serie de recomendaciones y consideraciones finales. Este documento lo consideró el Tribunal Supremo Electoral, lo hizo suyo y en uso de su facultad de iniciativa de ley, lo presentó al Congreso de la República en agosto de 1998, y esa legislatura prácticamente lo engavetó, siendo la correspondiente al periodo 2000-2004 la que hace las gestiones tendientes a obtener su aprobación, para ello lo traslada a su Comisión de Reformas Electorales que emite dictamen favorable, pero le introduce una serie de cambios que provocaron una reacción negativa de la autoridad electoral por estimar que ellas podrían afectar su independencia.

No obstante, el Congreso las aprobó en segunda lectura y pidió a la Corte de Constitucionalidad su dictamen, el que se expidió el cinco de marzo de 2002, estimando que viola la Constitución Política de la República la propuesta de reforma a los artículos tres, 205, último párrafo, 220 y 254. Por esa misma fecha se procedió al relevo de magistrados del Tribunal Supremo Electoral y empezaron a surgir una serie de opiniones en contra de las reformas a la ley, por lo que esa legislatura tampoco concretizó ninguna reforma.

Los diputados electos en noviembre de 2003, que tomaron posesión de sus cargos en enero de 2004, retomaron el proyecto y anunciaron que tendría prioridad el tema electoral, conformando la Comisión de rigor que por medio de su presidenta anunció que aprobarían las reformas en la situación en que se encontraban para posteriormente iniciar otro proceso más amplio, con lo que no se desperdiciarían los recursos invertidos en la formulación del proyecto sobre el que ya se había pronunciado la Corte de Constitucionalidad, lo que efectivamente se cumplió, aún con las inconformidades expresadas por diferentes grupos.

Estas últimas reformas no introducen cambios significativos al régimen electoral guatemalteco. ¿Por qué esa afirmación? El Acuerdo de Paz antes relacionado, planteaba como agenda mínima y no limitativa, a ser desarrollada por la Comisión, una que contenía los puntos concernientes a documentación, empadronamiento, votación, transparencia y publicidad, campañas de información y fortalecimiento institucional.

El primer tema es clave para el fortalecimiento del proceso electoral guatemalteco. Es sabido que la falta de documentación confiable es un obstáculo para la realización de las distintas etapas del proceso electoral, las partes ven la conveniencia de instituir un documento único de identidad con fotografía que sustituya a la actual cédula de vecindad y que, en el marco de la identificación para todos los actos de la vida civil, sirva también para los procesos electorales. La emisión de dicho documento estaría a cargo del Tribunal Supremo Electoral a través del Registro de Ciudadanos, para lo cual se promoverían las reformas correspondientes a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y al Código Civil (Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral suscrito entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca el siete de diciembre de 1996).

La Comisión de Reforma Electoral atendió esa petición e incluyó en su propuesta legislativa al Artículo 125 bis Cédula de Identificación Personal, a través de la cual se le asignaba al Tribunal Supremo Electoral la responsabilidad de emitir, controlar y administrar un nuevo documento de identificación que sería regulado por una ley ordinaria. El Congreso de la República decidió no atender la propuesta, eliminando el texto sugerido y aprobando otro en que se ordena la creación de una institución que será integrada entre otros entes, por el Tribunal Supremo Electoral. Esa nueva entidad es el Registro Nacional de las Personas. La normativa ya fue aprobada por el Organismo Legislativo en tres lecturas, encontrándose aún pendiente de la aprobación definitiva. En Guatemala el sistema de Registro Civil es descentralizado, está a cargo de las municipalidades que también tienen la responsabilidad de

administrar la cédula de vecindad, documento oficial de identificación que debe presentarse a las autoridades electorales para poderse inscribir en el Registro de Ciudadanos, por consiguiente la cédula es la principal fuente de información del padrón electoral y dadas las debilidades que presenta, la autoridad electoral previamente a confirmar la procedencia de inscripción de una persona en sus registros, acude directamente a los asientos originales a comprobar la existencia de los asientos de inscripción.

Todo ese esfuerzo que realiza el ente electoral no sólo le ha valido experiencia sino que también le ha permitido afianzar su credibilidad frente a la población, en vista de que esa tarea es precedida de explicaciones a la ciudadanía que en términos generales acepta las demoras que ello causa en función de la seguridad de su inscripción. El crear una nueva institución, que obviamente debe abarcar toda la República, conllevará un desperdicio de recursos nacionales, porque ya el Tribunal Supremo Electoral a través del Registro de Ciudadanos es de las pocas instituciones que tiene presencia en todo el territorio nacional y bastantes de sus delegados no sólo cuentan con el perfil para realizar tareas propias de atención al público y recibir y registrar datos de identificación, sino que también tienen la oportunidad de realizarlas sin que ello demande una mayor inversión de recursos. Los delegados y subdelegados del Registro de Ciudadanos en las cabeceras departamentales y municipales, en su orden, ya cuentan con cierta infraestructura que facilitaría esa actividad. Además bastantes de ellos durante época no electoral cumplen con poca tareas que casi se reducen a empadronamientos que en algunos casos no superan más de diez operaciones al mes.

Uno de los aspectos que ha sido duramente criticado en el caso guatemalteco, es que muchas personas no tienen acceso a la ciudadanía, pues no obstante que la Constitución Política de la República señala en su Artículo 137 que lo son los guatemaltecos mayores de dieciocho años de edad, este enunciado está lejos, muy lejos de la realidad, en donde resulta que bastantes guatemaltecos han superado ese límite de edad pero no se encuentran inscritos

en el Registro de Ciudadanos por lo gravoso que resulta ello, dado el largo procedimiento que debe seguirse para lograrse la inscripción.

En conclusión, la postura del Congreso en relación al tema del documento de identificación no parece ser la más feliz, y negarle este espacio a la autoridad electoral es ir no sólo en contra de lo señalado en el Acuerdo de Paz, sino en sentido contrario a la lógica organizacional y esfuerzos que se hacen en la línea de modernización del Estado. El segundo aspecto mencionado en el Acuerdo de Paz era lo relacionado con el empadronamiento, pero este no ha provocado mayor interés por parte de la opinión pública, no obstante que es un agudo problema que presenta el país porque desde ahí empieza el problema relacionado con la poca participación electoral, y es que si se requieren esfuerzos especiales para ejercitar los derechos políticos, estos deberían reducirse, aunque lo ideal lo constituiría su misma eliminación, de tal suerte que una persona no tenga que realizar largas, tediosas y caras gestiones para obtener su ciudadanía, lo que se lograría, y como ya funciona en otros lugares, centralizando en una sola entidad el Registro Civil y el de Ciudadanos, de tal suerte que al cumplir dieciocho años se le extienda su documento de identificación que lo habilitará automáticamente para el ejercicio de esos derechos.

El asunto de la transparencia y publicidad engloba varios aspectos, el primero es el relacionado con la forma en que se publican las convocatorias a las asambleas de los partidos políticos, el segundo abarca el sensible factor del financiamiento y el acceso a los medios de comunicación de parte de partidos políticos y candidatos, el tercero comprende la publicidad que debe darse a los libros de cuentas e informes de los donantes para comprobar la procedencia lícita de los recursos, y el cuarto, la necesidad de tipificar el delito de financiamiento electoral ilícito, los que no fueron satisfechos plenamente. El tema del contencioso electoral no se desarrolla, y dadas las posiciones que se han asumido para no inmiscuirse en los asuntos de los partidos, ha dado motivo para que en éstos se violen

derechos de afiliados, por lo que fortalecer a las autoridades electorales resulta ser una necesidad imperiosa, máximo si tomamos en cuenta las debilidades que presenta el sistema judicial guatemalteco. Constituye ausencia evidente lo vinculado a la promoción de la participación política de mujeres, jóvenes y de grupos indígenas, pues está probado que dejar este asunto sin regulación específica, apunta a la marginación y exclusión de estos grupos y que de alguna manera se les debe involucrar con más fuerza en aquellos niveles donde se toman decisiones que afecten su vida. En términos generales, los partidos políticos no son organizaciones modernas ni innovadoras, reproducen la cultura imperante por tantos años en el país, y que ha dado lugar a conflictos sociales que podrían evitarse en la medida que se dé respuesta a las exigencias de cambio social y de inclusión de importantes grupos sociales a una auténtica ciudadanía.

Pareciera ser que esta última reforma electoral guatemalteca no es precisamente y como lo señaló Félix Castillo Milla, presidente del Tribunal Supremo Electoral en el sexenio 1996-2002, al dirigirse el 14 de junio de 2001 a los diputados al Congreso de la República, el mejor esfuerzo para modernizar el sistema, recordemos que aún no estamos analizando los sistemas electorales, es decir, estamos saltándonos un gran tema que de acuerdo con los estudiosos del derecho electoral es ineludible; pero que, desde la perspectiva de una democracia en maduración es comprensible.

Estamos seguros que de aprobarse la reforma electoral, tal y como se ha propuesto, dentro de poco ya se estará debatiendo sobre los sistemas, la creación de ciertos distritos uninominales, el fortalecimiento de la actividad jurisdiccional del Tribunal Supremo Electoral, lo referente a los temas contenciosos electorales, la profesionalización de los funcionarios electorales, etcétera. Porque los cambios introducidos en mayo de 2004 no son todos los contemplados en el Acuerdo de Paz sobre Reformas Electorales, el que por cierto incluía una agenda mínima, es que se planteó la necesidad de discutir una segunda generación de

reformas, que comprenderían temas sustantivos. Pero antes de eso se deben corregir las deficiencias del Decreto 10-04, y por ello el 15 de marzo de 2005 la Comisión Específica de Asuntos Electorales se pronunció a favor de nuevas reformas, las que fueron aprobadas por el Congreso de la República y remitidas a la Corte de Constitucionalidad. Esta acción del Organismo Legislativo fue posteriormente ampliada, ya que el dos de agosto se presentó una nueva iniciativa de reforma, la que también fue aceptada y trasladada a la Corte de Constitucionalidad para el dictamen respectivo. Ambas iniciativas armonizan conceptos contenidos en el Decreto 1-85 y la reforma 10-04 introducida a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, y facultan al Tribunal Supremo Electoral para formular los padrones municipales conforme a su base de datos, es decir, sin necesidad de esperar la que tendría que facilitarle la nueva institución a cargo de la emisión de otro documento de identificación, como está diseñado en la Ley del Registro Nacional Personas.

Además, existe el compromiso de los partidos políticos con representación en el Congreso de emprender un nuevo proyecto de ley, el que debe abarcar, por lo menos, los temas del financiamiento, baste en ese sentido indicar que la propuesta efectuada por el Tribunal Supremo Electoral al respecto, incluía treinta y dos medidas y se aprobaron sólo seis, quedando pendientes veintiséis, números que reflejan lo difícil que fue alcanzar acuerdos y que también llevan a pronosticar agudos debates al momento de discutir nuevamente el tema; el de la democratización interna, empezando por la urgencia de incorporar normas que faciliten la participación directa de los afiliados, pero para ello existen diferentes propuestas y criterios; el del voto de los guatemaltecos en el extranjero, que por cierto ha sido abordado con mayor rigor técnico en los últimos meses; y el de las cuotas, tanto de mujeres como de indígenas, que usualmente se discute más que con datos y argumentos, con pasión, lo cual de alguna manera contamina un sano debate.

3.18. A manera de conclusiones

Los partidos políticos en Guatemala no han demostrado con hechos concretos que pueden trabajar en armonía discutiendo los problemas que tiene el país, mucho menos dando solución a los mismos.

Estas organizaciones se han distinguido por el caudillismo, autoritarismo y su intolerancia, lo que ha llevado a que la población pierda confianza en ellas. Las características señaladas, en diferentes matices, parecieran estar presentes en la casi totalidad de partidos políticos. En unos, la primera característica se presenta de manera evidente y uno de sus indicadores palpable los constituye el hecho de que dos, tres o más miembros de una familia forman parte del Comité Ejecutivo, órgano en que a la postre es en el cual se toman, sino todas, sí las más importantes decisiones. El autoritarismo se da por la existencia de respeto y sumisión de parte de las bases a los dirigentes que proceden, en algunos casos, con total irrespeto a normas básicas en el actuar de grupos democráticos, teniéndose, por ejemplo, de ello el incorrecto actuar de algunos secretarios de actas que no entregan los libros donde deben asentarse las actas correspondientes a las sesiones de las asambleas si no reciben instrucciones de hacerlo de parte de arriba o lo peor, cuando se toman resoluciones que no han sido apoyadas por ellos; y por último, la intolerancia no sólo a opiniones de los propios miembros del partido y a otros correligionarios de entidades diferentes, sino a una sociedad que aún se encuentra en proceso de descubrimiento de diversas manifestaciones culturales, como consecuencia de su riqueza etnológica, y que durante mucho tiempo han sido censuradas, incluso condenadas sin razón alguna. Si en términos generales, como lo afirma Luis Pásara en Paz, ilusión y cambio en Guatemala.

El proceso de paz, sus actores, logros y límites, el país presenta ausencias de liderazgo, el caso de los líderes políticos es patético; un diplomático entrevistado afirmó que éstos carecen

de visión y de calidad, lo que prácticamente se confirma por los guatemaltecos, que en recientes encuestas en un porcentaje del cuarenta y tres por ciento no responden a la simple mención del nombre de tres líderes nacionales que les inspiren confianza para dirigir el país.

Quizá por todo eso y más es que Guatemala presenta un índice bajo de institucionalidad de su sistema de partidos, en donde un escaso treinta por ciento de la opinión pública los considera indispensables para el progreso del país y registra, en comparación con otros países de América Latina sobre diferentes aspectos de la vida institucional, promedios nada gratos.

CAPÍTULO IV

4. Vacíos y contradicciones de la Ley relacionados a la estructura organizativa de los partidos políticos en Guatemala

4.1. Descripción del marco legal estatutario y la conformación de los partidos políticos

Como ya hemos establecido, el sistema democrático y el sistema de partidos políticos en Guatemala surgieron en una coyuntura histórica, política y social particular, que vale la pena haber señalado por su importancia en el resultado del diseño institucional de los partidos políticos. De acuerdo con un análisis más amplio de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, puede afirmarse que este marco jurídico establece una reglamentación demasiado flexible para la organización y el desempeño de los partidos políticos, permitiendo que en la práctica éstos organicen gran parte de su estructura y estrategia partidaria completamente alejados del ordenamiento legal. Ello redundaría en una ley que establece únicamente criterios mínimos, que favorecen que estructuras con baja representatividad y un despliegue territorial limitado, se comporten en la práctica como partidos fuertes, representativos y dinámicos.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos vigente establece los siguientes requisitos mínimos que deben incluir los estatutos contenidos en el Artículo 65:

- a) Nombre y descripción del emblema o símbolo distintivo del partido y principios ideológicos que lo rigen.
- b) Procedimiento de afiliación y derechos y obligaciones de sus miembros.
- c) Órganos del partido, forma de integrarlos, atribuciones, facultades y funciones.

Además de los mecanismos en el Artículo 24 de esta ley, todo partido político debe tener un órgano colegiado de fiscalización financiera y un tribunal de honor.

d) Representante legal.

e) Formalidades de las actas de los órganos colegiados del partido y las responsabilidades de éstos por el manejo de sus libros autorizados por el Registro de Ciudadanos.

f) Forma de fijación de cuotas y demás contribuciones a favor del partido.

g) Sanciones aplicables a los miembros.

h) Fecha en que deben celebrarse la Asamblea Nacional, las asambleas departamentales y las asambleas municipales.

Sin embargo, lo que se observa es que estos requisitos se refieren casi exclusivamente a requisitos administrativos que nada tienen que ver con procesos políticos, ni ideológicos, ni mucho menos con lineamientos para la vida partidaria.

Incluso, el tema del periodo electoral y de las campañas electorales, que es el período más activo e importante para los partidos políticos en Guatemala, ni siquiera se menciona.

4.2. Sobre la estructura organizativa y los requisitos mínimos

Sobre la estructura organizativa para cada partido, estipula el Artículo 24 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos:

Organización en al menos 50 municipios de 332 ó 12 departamentos de 23 integrado con el Artículo 49 del mismo cuerpo legal, contar con el cero punto treinta por ciento del total de ciudadanos empadronados actualmente 15,220 afiliados que por lo menos la mitad puedan leer

y escribir Estructura partidaria. Sobre el órgano de fiscalización financiera y el tribunal de honor, no se hace ninguna otra especificación en cuanto a elección de miembros ni funcionamiento.

Al analizar la legislación, saltan a la vista varios elementos. En primer lugar, los requisitos organizativos favorecen la baja representatividad y, sobre todo, permiten que partidos con la organización vigente mínima, postulen candidatos a nivel nacional, es decir en municipios y departamentos donde no cuentan con organización e incluso sin afiliados. Ello favorece partidos con mayor control centralizado, y candidatos que no han sido electos mediante la asamblea correspondiente, por lo tanto sin representatividad de las bases del partido. Asimismo fomenta que el liderazgo o caudillismo de un candidato sea más importante que la estructura organizativa del partido para lograr el triunfo electoral.

Por otro lado, el número de afiliados que requiere la ley para la existencia del partido representa pocos incentivos para que el partido amplíe su base de afiliación, lo cual también favorece la baja representatividad.

Debe tomarse en cuenta otro elemento señalado en la ley: el partido podrá perder el registro por propiciar fraude electoral, por no obtener el cinco por ciento de los votos válidos o por no haber alcanzado una representación en el Congreso, de acuerdo al Artículo 94 de la ley Electoral y de Partidos Políticos. Este último aspecto también permite que partidos sin mayor fortaleza institucional en el ámbito nacional logren sobrevivir al alcanzar una curul en el Congreso. Esta excepción a la regla permite la supervivencia de partidos pequeños, sin embargo, también permite una salida a aquellos partidos que no logran llegar al umbral electoral establecido, bajo la única condición de tener un candidato fuerte, sin importar nuevamente, la fortaleza institucional del partido. Por otro lado, la falta de regulación sobre la no participación electoral permite que partidos que no participan en procesos electorales conserven su registro.

Los miembros del Comité Ejecutivo podrán desempeñar otros cargos de acuerdo con los estatutos partidarios. El artículo 29, inciso c, señala que el Comité Ejecutivo Nacional, como parte de sus atribuciones, podrá 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. Además de lo que se estipula explícitamente en la Ley Electoral y de Partidos Políticos para los estatutos partidarios, existen otras disposiciones que afectan el desempeño de los partidos políticos y su práctica política; entre ellos:

4.3. Democratización interna

La ley deja a discrecionalidad del partido los mecanismos de representatividad y democratización interna, como lo regula el Artículo 28, Libro dos, Título dos, Capítulo tres. Con ello la ley permite el dominio elitista del partido, que tradicionalmente se observa en la práctica. En general, la ley y su reglamento contemplan regulaciones para muy pocos aspectos de la vida partidaria dejando el resto a discreción de cada partido, entre ellos los procesos de elección democrática de candidatos del partido, el financiamiento, entre otros (considerando 3 del Reglamento de la Ley Electoral). La flexibilidad de la Ley Electoral no regula suficientemente la vida partidaria, y los partidos no hacen nada por sobrepasar los requisitos que señala la ley.

La Ley no establece ningún requisito o regulación sobre aspectos importantes como la comunicación interna del partido, capacitación de los miembros, estrategias de medios (excepto las regulaciones a los tiempos y tarifas plasmadas en la reforma contenida en el Decreto 10-2004 del Congreso de la República); tampoco prevé campañas de afiliación, ni otro tipo de reglamentos internos del partido.

Debido a que la Ley no señala regulaciones respecto a la fiscalización financiera ni regula el financiamiento sobre todo, para garantizar la vida partidaria, solamente estipula lo concerniente a la deuda política, que como ya se ha señalado es de dos pesos

centroamericanos por voto, pero no regula su destino, se favorece que los partidos operen bajo los auspicios de quienes están dispuestos a invertir en ellos, fortaleciendo los procesos de campaña, ignorando, generalmente la vida partidaria. Además no establece mecanismos claros de control ni de sanción para cualquier irregularidad vinculada a este tema. De hecho, teniendo en mente este panorama y la idea inicial de que los partidos se ciñen a la ley, no sorprende que los partidos tengan pocos incentivos para desempeñarse de forma diferente a como lo hacen en la realidad, ya que estrictamente se ciñen a lo que la ley permite; asimismo, el financiamiento supone un elemento fundamental en el desempeño partidario. De este modo, no está de más decir que los estatutos se apegan a lo que dice la ley y no cuentan con mayores incentivos para ir más allá de la ley, como se observa a continuación.

4.4. Conformación partidaria, según los estatutos

A continuación se describe la conformación de cada uno de los partidos políticos según sus estatutos, tomando como referencia temas específicos, que por su interés para este análisis permiten la comparación entre cada una de las organizaciones partidarias. Por otro lado hay que aclarar que la conformación formal-legal de los partidos, plasmada en los estatutos, no necesariamente implica su cumplimiento en el funcionamiento real de los mismos.

Todos los partidos cuentan y operan con los órganos básicos y obligatorios que establece la ley. Los estatutos de los partidos Día y Unión Democrática, no señalan la existencia de otros órganos ni puestos clave, más allá de lo que estipula la Ley. Por otro lado, algunos otros partidos cuentan con el Tribunal de Honor y el órgano de fiscalización que se han implementado con las nuevas reformas a la ley, pero aún los señalan bajo otros nombres, tales como órganos o consejos de fiscalización, como el caso de Alianza Nueva Nación, Democracia Cristiana Guatemalteca y Partido de Avanzada Nacional; de manera similar, el Tribunal de Honor, se señala, en otros casos, como un Tribunal de Disciplina, en el caso de la Alianza

Nueva Nación, Democracia Cristiana Guatemalteca, Movimiento Reformador, Partido de Avanzada Nacional, Partido Unionista, Unidad Nacional de la Esperanza y Unión Democrática. Es necesario mencionar que en las próximas asambleas, algunas ya realizadas en espera de la sanción del Tribunal Supremo Electoral, estos partidos deberán aprobar los órganos bajo los nombres que estipula la ley para cumplir con el requerimiento del Decreto 10-2004.

Un dato interesante lo constituye el caso del Partido de Avanzada Nacional, que cuenta con un órgano de fiscalización financiera-administrativa, y otro de fiscalización política, que tienen como objeto mantener pureza de principios y valores del partido.

Sobre la conformación de los comités ejecutivos nacionales la Ley señala que éstos deben contar con un secretario general y hasta un máximo de cuatro secretarios generales adjuntos y con un secretario de actas, sin embargo también señala que los miembros del comité ejecutivo nacional podrán desempeñar otros cargos. Además la Ley indica que los partidos podrán crear las secretarías que crean convenientes; siendo así, de acuerdo con los estatutos analizados, los partidos cuentan con las secretarías siguientes:

Secretarías adicionales a la Ley; Secretarías de carácter organizativo administrativo con que cuentan las organizaciones políticas de Guatemala: Análisis y logística, Asuntos administrativos, Asuntos estratégicos Asuntos financieros/ finanzas, Asuntos internacionales Asuntos jurídicos, Asuntos municipales, Asuntos políticos, Auditoría Organización y filiales, Planificación Relaciones Internacionales, Relaciones públicas, Nacional de comunicación. Los partidos políticos cuentan con secretarías con funciones indefinidas como las de: asuntos específicos y asuntos políticos; secretarías atípicas de carácter electoral, entre ellas las de asuntos electorales, publicación/divulgación/ propaganda, promoción de la participación ciudadana y adoctrinamiento. Secretarías de educación y capacitación como la de educación ciudadana, formación y capacitación, capacitación y formación política. Secretarías orientadas

a temas sociales; secretarías dedicadas a temas específicos como las de acción social, asuntos sociales, socio ambientales y recursos humanos.

Asimismo, secretarías dedicadas a temas específicos como cultura y/o deportes, adulto mayor, asuntos juveniles, mujer o de asuntos de la mujer, educación, universitarios y centros de estudios profesionales, asuntos ecológicos. De igual forma cuentan con secretarías relativas al tema indígena o campesino, entre ellas tenemos las de asuntos obreros y campesinos, asuntos indígenas, asuntos campesinos y agrarios. Sobre las secretarías relativas a grupos o temas sociales, la Democracia Cristiana Guatemalteca contempla comités gremiales y organizaciones sectoriales que deberán funcionar igual que las asambleas municipales, y que agrupan a jóvenes, estudiantes, mujeres y profesionales.

Los estatutos del Partido Patriota señalan que su organización deberá contar con una organización juvenil, con su propia estructura orgánica, declaración de principios y estatutos inspirados en los estatutos del partido, Organización de Mujer Patriota, con propia estructura orgánica, declaración de principios y estatutos.

Lo interesante de las secretarías relativas a temas sociales, señaladas arriba, es que en la mayoría de los casos, en el discurso los líderes partidarios dicen representar y trabajar por los jóvenes, las mujeres, los campesinos y/o los indígenas; sin embargo, formalmente son muy pocos los partidos que contemplan en sus estatutos secretarías dedicadas al trabajo con estos grupos. Por otro lado, únicamente en el caso de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, los estatutos expresan que deberán tomarse medidas para promover la inclusión del pueblo maya, garífuna y xinca, dentro de la organización partidaria.

Además de lo que estipula la ley, los partidos Centro de Acción Social, Democracia Cristiana Guatemalteca, Frente Republicano Guatemalteco. Partido Unionista, Partido de Avanzada Nacional, Partido Patriota, Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, Unidad

Nacional de la Esperanza y Transparencia contemplan la existencia de otros órganos como el consejo político nacional, órganos ejecutivos, órganos de consulta, órgano de control administrativo, órgano de control organizativo y adoctrinamiento, Instituto de promoción ciudadana, Consejo técnico, Consejo de desarrollo integral, órganos de dirección, órganos de ejecución, órgano de fiscalización política, coordinadora departamental que tiene por para supervisar las actividades de los comités ejecutivos departamentales, organización metropolitana, órgano permanente de consulta, Academia de formación y educación cívica, Organización juvenil, Mujer patriota; órganos de consulta y fiscalización: político consultivo nacional y comité de fiscalización; bloque de diputados, Instituto para análisis, estudio e investigación de la realidad nacional e Internacional, Unidad de administración, Consejo de ciudadanos nacional/departamental/municipal, coordinadores zonales y departamentales, Instituto de solidaridad con el emigrante y sus familias que tiene por objeto promover la participación cívica y política de ciudadanos, Instituto de desarrollo humano capacitación, formación y adiestramiento. Dentro de la secretaría general existe la coordinadora general de asuntos jurídicos, de abastos y logística, de más programas permanentes, de evaluación de resultados y estado de la organización partidaria.

4.5. Otros órganos partidarios

Por citar algunas particularidades, puede mencionarse: en el caso de la Unidad Nacional de la Esperanza los estatutos señalan que el partido deberá contar con tres órganos adicionales, entre los que se cuentan el Consejo de Ciudadanos Nacional, que también existirá en el ámbito departamental y municipal, las coordinadoras zonales y departamentales sólo para el ámbito nacional y departamental. Éstos responden a las necesidades organizativas relativas a la campaña electoral o podrían funcionar en ese sentido, por lo que estos órganos se convierten en estructuras atípicas dentro del sistema de partidos, pues generalmente éstos no se registran oficialmente en los estatutos partidarios. Los estatutos de la Unidad Revolucionaria

Nacional Guatemalteca contemplan otros órganos adicionales entre los que se cuenta, como un caso atípico e interesante el bloque de diputados, que sugiere mayor disciplina partidaria por parte de sus diputados electos.

4.6. Canales de comunicación interna

La mayoría de los estatutos partidarios no contemplan explícitamente canales de comunicación entre los diferentes órganos del partido, excepto entre la dirigencia nacional, departamental y municipal, mediante el Secretario General o sus dirigentes, como señala la ley (algunos como la Democracia Cristiana Guatemalteca, Partido Día, Frente Republicano Guatemalteco, Partido Solidaridad Nacional, Partido Unionista, Transparencia y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, señalan explícitamente este aspecto). En algunos casos se señalan algunos canales de comunicación de manera ambigua y sin mayores especificaciones, por ejemplo:

- Entre el partido y la ciudadanía, como el Centro de Acción Social; algunos son más específicos: mediante la Secretaría de Propaganda, como señalan los estatutos de Alianza Nueva Nación.
- Otros señalan únicamente que deberá haber mecanismos para denunciar actos de corrupción o negligencia dentro del partido, tal es el caso de la organización política Día.
- El Partido de Avanzada Nacional señala que deberán fijarse líneas de conducta mediante un reglamento, entre el Comité Ejecutivo Nacional y los diputados del partido.
- En el caso del Partido Patriota, los estatutos contemplan que deben existir canales de comunicación, mediante los dirigentes, entre los diferentes órganos del partido: entre el partido y la ciudadanía, comunicación entre sedes, entre dirigencia central y dirigencia

departamental, entre dirigencia departamental y dirigencia municipal, entre diputados y dirigencia, entre dirigencia municipal y subfiliales.

4.7. Capacitación

En términos generales los partidos no dicen nada sobre la capacitación de sus miembros. Son pocos los que señalan algún aspecto tal como la existencia de secretarías específicas para la formación o capacitación, como: Alianza Nueva Nacional, que cuenta con la Secretaría de Formación, que tendrá a su cargo la escuela de formación de cuadros del partido. El partido Centro de Acción Social, tiene una secretaría para formación y capacitación. El Frente Republicano Guatemalteco cuenta con el Instituto de Promoción ciudadana. El Partido Patriota señala la existencia de la Academia de formación y educación cívica. En el caso del Movimiento Reformador se señala únicamente que los fondos del partido deberán dirigirse preferentemente a los rubros de organización, educación y formación partidaria.

Finalmente, la Unidad Nacional de la Esperanza señala que el Financiamiento estatal deberá destinarse preferentemente a la organización, formación y capacitación de la base partidaria. Esto no significa que en la práctica otros partidos no cuenten con institutos o secretarías de formación; sin embargo, sólo éstos son los que se registran en los documentos oficiales. Y por otro lado, la existencia en papel de los mismos, tampoco garantiza su existencia real.

4.8. Recursos financieros

De manera congruente con la ley, los estatutos partidarios señalan muy poco sobre el tema financiero, su ejecución y controles. En la mayoría de los casos sólo se señalan algunos puntos en común, entre ellos:

La entidad encargada de controlar y administrar el presupuesto o el tema financiero es la

Secretaría de Finanzas o el órgano financiero. En el caso del Partido Patriota y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca se señala que quien controla el presupuesto será el Órgano/Secretaría de fiscalización financiera, la pregunta que surge, entonces, es ¿cómo se fiscaliza al órgano de fiscalización?. Por otro lado, la Unión Democrática señala que quien controle el presupuesto será el tesorero, cuya figura existe en el ámbito nacional, así como departamental y municipal, otorgando así el poder de decisión sobre los fondos a una persona, que en esencia responde a las necesidades de los dirigentes partidarios.

De una manera atípica y muy de acuerdo con su nombre, los estatutos de la organización política Transparencia señalan que al Comité de fiscalización financiera le corresponde revisar y auditar cada año a la Secretaría de Finanzas y a la unidad de administración del partido. Sobre la forma de agenciarse fondos los partidos señalan:

Sobre los funcionarios electos: mediante cuotas voluntarias mensuales como el caso de la Alianza Nueva Nación o simplemente cuotas para funcionarios electos, no mayores del diez por ciento ni menores del tres por ciento como el Centro de Acción Social; diez por ciento o más como el Frente Republicano Guatemalteco, o de acuerdo con lo que se estipule en el reglamento de la secretaría de finanzas, como señala la Democracia Cristiana Guatemalteca.

Otros señalan que de acuerdo a lo que estipule el Comité Ejecutivo Nacional como lo estipula Transparencia y la Unidad Nacional de la Esperanza o simplemente se señala la existencia de cuotas sin ninguna especificación, tal es el caso del Movimiento Reformador, Unión Democrática y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. En el caso del Partido de Avanzada Nacional los diputados y funcionarios electos están obligados a aportar una cuota no definida en los estatutos. Sobre las cuotas de los afiliados se señalan cuotas ordinarias mensuales y cuotas extraordinarias, ambas voluntarias para el caso de Alianza Nueva Nación, Democracia Cristiana Guatemalteca, partido Día y Unidad Nacional de la Esperanza. Así

también se establecen cuotas fijadas por el Comité Ejecutivo Nacional como es el caso del partido Centro de Acción Social y el Movimiento Reformador, o cuotas sin ninguna especificación como el Frente Republicano Guatemalteco o la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. El Partido Solidaridad Nacional sólo señala la existencia de cuotas para contribuciones privadas y para afiliados, que serán definidas por el Comité Ejecutivo Nacional. Transparencia estipula, con respecto a los afiliados, que éstos pagarán mensualmente una cuota de monto voluntario y una cuota según su ingreso, conforme bases de proporcionalidad fijadas en el reglamento que apruebe el Comité Ejecutivo Nacional, a propuesta de la Secretaría de Finanzas. El Partido Unionista señala que se darán contribuciones o cuotas específicas por parte de afiliados, diputados y funcionarios electos del partido, sin embargo éstas las fijará el Comité Ejecutivo Nacional.

Además se señalan otro tipo de fuentes como fondos provenientes de bonos y venta de materiales y propaganda, tal es el caso de la Alianza Nueva Nación. Se señalan algunos porcentajes de los recursos recaudados por los municipios y departamentos, que serán asignados a estas mismas instancias, así se realiza por parte de la Democracia Cristiana Guatemalteca, con el 70 por ciento. El Partido Patriota señala que la captación de fondos podrá provenir de cuotas ordinarias y extraordinarias, ayudas voluntarias de simpatizantes, venta de materiales de divulgación y propaganda, bonos o fondos recaudados en actividades o en campañas de financiamiento u otros. sin embargo, no se especifica sobre cada uno de estos rubros.

4.9. Liderazgos y representación partidaria

Sobre los procedimientos de elección o designación de cargos de acuerdo con la ley, existe la posibilidad de elección o designación de candidatos a cargos de elección popular, como señalan los estatutos del Frente Republicano Guatemalteco, así como para los miembros

del órgano de fiscalización. Además, la elección de directivos puede ser por medio de planillas, como apuntan los estatutos del Movimiento Reformador. Sin embargo, en la mayoría de los casos no se contempla ningún mecanismo ni regulación para los procesos de designación o de elección. En los estatutos del partido Centro de Acción Social, se señala que los miembros del Tribunal de Honor y el órgano de fiscalización financiera deberán ser electos por la Asamblea Nacional, ya que la ley no dice nada al respecto.

4.9.1. Sobre los perfiles de los dirigentes y candidatos

Por otro lado, generalmente tampoco se establece ningún tipo de perfil o requisito para los cargos de dirección del partido, ni puestos de elección, excepto para algunos casos puntuales que generalmente son bastante laxos, en donde se señala algún requisito en la educación o trayectoria.

La Alianza Nueva Nación señala perfiles mínimos para el caso del órgano de fiscalización interna, señalando que este contará con un contador, auditor o como mínimo estudiante en materia financiera contable. El Tribunal de Disciplina deberá contar con un abogado, o como mínimo estudiante de leyes. En el caso del Partido Unionista también se establecen algunos perfiles: para el Comité de Fiscalización Financiera por lo menos uno de los miembros deberá ser perito contador o preferentemente contador público y auditor, asimismo no podrán ser miembros del Comité Ejecutivo Nacional. En el Tribunal de Disciplina por lo menos uno de los miembros deberá ser abogado o estudiante avanzado de leyes, indicando además que no podrán ser miembros del Comité Ejecutivo Nacional. Dentro del Consejo Técnico, sólo profesionales de reconocida capacidad profesional, con voz pero sin voto en el Comité Ejecutivo Nacional.

El partido político Transparencia señala perfiles para pertenecer al Comité de Fiscalización Financiera, como ser de reconocida honorabilidad y solvencia moral y política; ser

afiliado al partido, con no menos de tres años de militancia activa, no pertenecer a los diferentes comités ejecutivos. Para integrar el Tribunal de Honor, deben ser de reconocida trayectoria y solvencia moral y política, no estar ejerciendo funciones en órganos de dirección del partido, tener conocimientos jurídicos y ser afiliado al partido. El Consejo Político Nacional se integra con afiliadas y afiliados prominentes, con trayectoria reconocida, disciplinados, consecuentes con el partido y probada experiencia política.

La Unidad Nacional de la Esperanza señala para los miembros de su tribunal de disciplina (presidente, vicepresidente y suplentes) que deberán ser personas de reconocida honorabilidad, no integrar ninguno de los órganos permanentes del partido y ser abogados.

Los miembros del comité de disciplina deberán tener por lo menos dos años de afiliados y dos de militancia en el partido. El órgano de fiscalización se constituirá por tres miembros que tengan por lo menos dos años de pertenecer al partido, como se señala para la Democracia Cristiana Guatemalteca.

En el Movimiento Reformador para poder ser miembro del Comité Ejecutivo Nacional, es necesario que por lo menos cuatro miembros de la planilla sean afiliados desde la constitución del partido político.

El Partido Solidaridad Nacional solamente señala que los miembros del Comité Ejecutivo Nacional deberán ser miembros del partido, y no deberán ser objeto de proceso en el Tribunal de Honor. La mayoría de partidos no cuentan con una versión oficial de estatutos impresos, o por lo menos, no se tuvo acceso a ellos. Generalmente los partidos cuentan con fotocopias de las actas de inscripción del partido y en algunos casos fotocopias de alguna versión anterior de un documento impreso. Éste es el caso de Alianza Nueva Nación, Centro de Acción Social, Día, Movimiento Reformador, Partido de Avanzada Nacional, Partido Patriota, Partido

Solidaridad Nacional, Partido Unionista, Transparencia, Unión Democrática y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca.

En el caso de Alianza Nueva Nación existe una nueva versión de sus estatutos, aún no sancionada por el Tribunal Supremo Electoral. En el caso del Partido de Avanzada Nacional existe una nueva versión de principios y postulados ideológicos impresos y disponibles; además, sus estatutos señalan que la promoción de los estatutos es una obligación de sus afiliados.

Con algunas excepciones se cuenta con estatutos impresos en forma de cuaderno, de relativo fácil acceso, como el caso de la Democracia Cristiana Guatemalteca, el Frente Republicano Guatemalteco y la Unidad Nacional de la Esperanza. Sin embargo, en el caso de la Democracia Cristiana Guatemalteca se trata de una edición de varios años de antigüedad y que no da cuenta de los postulados ideológicos, lo cual hace pensar que los mismos no se distribuyen con mucha frecuencia. Contrario es el caso del Frente Republicano Guatemalteco, que cuenta con varias ediciones impresas de sus estatutos que incluso se regalan cuando se solicitan, y se han utilizado como una herramienta de campaña de manera frecuente.

Este dato resulta importante, ya que se trata de dos de los partidos más antiguos, y que de acuerdo con los indicadores tradicionales formales de la ciencia política, aparecen como los dos partidos más grandes y fuertes. Los indicadores formales se refieren al número de afiliados, número de organizaciones vigentes, número de postulaciones, votos y funcionarios electos, entre otros. Sin embargo, hay que aclarar que esto sólo refleja parte de la realidad, pues estos datos oficiales dejan fuera otros aspectos más complejos de las prácticas partidarias.

Además, en la mayoría de los casos los estatutos determinan que el Comité Ejecutivo Nacional u otros órganos deben crear reglamentos específicos a los que no se tuvo acceso y que, casi con certeza, no existen debido al desconocimiento de los mismos por parte de los

dirigentes y afiliados partidarios. Entre los estatutos que mencionan específicamente la figura de los reglamentos se tienen los del Centro de Acción Social, Democracia Cristiana Guatemalteca, Día, Frente Republicano Guatemalteco, Partido de Avanzada Nacional y Partido Unionista, entre los reglamentos que se mencionan están:

Reglamento de comités gremiales y órganos sectoriales, Reglamento de contratación de personal (relativo a las áreas administrativas), Reglamento de las secretarías de finanzas, Reglamento de órganos consultivos, Reglamento de secretarías adjuntas, Reglamento del Consejo político nacional, Reglamento del órgano de fiscalización, Reglamento del tribunal u órgano de disciplina, Reglamento disciplinario, Reglamento interno del partido, Reglamento para la aplicación de sanciones.

En el caso del Partido de Avanzada Nacional se señala que deberán emitirse reglamentos para cada una de las secretarías nacionales, los consejos, y el reglamento para regular relaciones entre diputados y partido. Un indicador que se tomó como importante para verificar algún grado de estabilidad partidaria, corresponde a la existencia formal de sedes partidarias: los únicos estatutos que hacen mención a la misma son: el Centro de Acción Social, Democracia Cristiana Guatemalteca, Frente Republicano Guatemalteco, Movimiento Reformador, Partido Patriota y Partido Solidaridad Nacional.

4.10. Postulados ideológicos

Existen varios esfuerzos por caracterizar ideológicamente a los partidos políticos; además, se ha elaborado más de una tabla intentando ubicar a los partidos dentro del espectro ideológico, utilizando rangos que van desde la izquierda, pasando por el centro izquierda, centro, centro derecha, hasta la derecha, sin utilizar caracterizaciones como la extrema izquierda o extrema derecha.

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 atrapa todo.

En muchos casos estos principios manifestados por escrito revelan grandes contradicciones en los términos ideológicos utilizados, por ejemplo: libre mercado, economías sociales de mercado, economías mixtas, subsidiariedad limitada del Estado, principios socialdemócratas, fundamentos religiosos, etcétera. Ó se autodenominan partidos democráticos agregando todo tipo de adjetivos a la democracia, por ejemplo democracia política, democracia social, democracia económica, democracia real, entre otros. 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.

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

Finalmente, 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.

Sin embargo, con base en los postulados escritos y con el objetivo de hacer un intento por ubicar ideológicamente a los partidos políticos, 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.

En el ambiente político guatemalteco 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. A continuación citamos dos ejemplos: el primero de ellos es el caso del Partido Patriota; actualmente se visualiza un cambio radical de la derecha (plasmada

en sus estatutos) a la izquierda, con el nuevo discurso de la revolución patriota. Aunque no es una postura registrada oficialmente en el Tribunal Supremo Electoral (como un cambio de postulados o de estatutos), 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 es el del Partido de Avanzada Nacional, que es un caso parecido, 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 esperaría 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 caracterización ideológica de los partidos políticos a partir de estatutos la polarización del sistema de partidos que es entendida como el grado de diferencias entre los distintos partidos políticos respecto de su ideología política y su base social.

Sin embargo, aunque en Guatemala se habla de una sociedad fragmentada y polarizada, esta división no necesariamente se refleja 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 se conoce por sus mismos afiliados activos.

4.11. Reflexiones finales

La mayoría de los estatutos partidarios se apegan a lo que estipula la Ley Electoral y de Partidos Políticos, y además recogen como parte de sus valores y principios los derechos plasmados en la Constitución de la República, como son la vida, igualdad, libertad y dignidad. Esto refleja, nuevamente, el comportamiento partidario de operar al límite de lo estrictamente necesario, por lo menos en términos formales. Esto ocurre simplemente porque la ley lo permite y lo incentiva.

Aunque en algunos casos se menciona que se reconoce a la nación como multicultural y/o multilingüe, casi en todos los casos este reconocimiento no va acompañado de ninguna estructura, órgano o secretaría que retome este tema o que organice, por ejemplo, al sector indígena partidario.

Lo mismo ocurre para temas como el género; por ejemplo, para el caso del Partido Unionista, se menciona la importancia de políticas que promuevan y dignifiquen a la mujer, pero dentro del partido no se expresa, por lo menos oficialmente, la existencia de un órgano de promoción partidaria para la mujer. Esta misma reflexión puede hacerse extensiva al tema de la democracia. Los partidos se denominan, en su mayoría, democráticos, y todos avalan la construcción y participación dentro de un régimen democrático. Sin embargo, sus estructuras no reflejan prácticas democráticas a lo interno del partido, por el contrario, la organización formal parece reflejar los valores sobre los que opera la política actualmente, ligados al autoritarismo, paternalismo y centralismo.

Por otro lado, en cuanto a la caracterización ideológica, es muy difícil ubicarla con certeza, sin posibilidad de error a lo largo del espectro ideológico. Esta es una tarea compleja y altamente subjetiva, sobre todo cuando dentro de los mismos principios y postulados ideológicos aparecen contradicciones conceptuales e ideológicas; y cuando, aunque los principios sean congruentes en su redacción, no se reflejan en ninguna parte de su estructura ni organización. Generalmente los partidos carecen de prácticas democráticas y participativas; son altamente jerarquizados y centralizados, y difícilmente dan voz y voto a las minorías políticas dentro del partido; incluso hay casos en los que estos grupos ni siquiera se encuentran organizados, ni representados.

Lo que se observa en términos globales es que la caracterización de los partidos, de acuerdo con sus estatutos, presenta una foto incompleta de los mismos y a veces distorsionada, precisamente porque las prácticas partidarias y el discurso político generalmente no reflejan el marco legal formal de los partidos políticos, ni a la inversa. Finalmente, y no como una justificación, sino como un señalamiento de la forma en que operan los partidos en Guatemala, se observa que la inercia que los ha llevado a ser sólo un canal para acceder al poder se convierte en su forma de supervivencia, permitiendo que las élites económicas sean las que una y otra vez ejercen el poder político. Este fenómeno se reproduce al interior de todos los partidos, cuando quienes son designados para los puestos de elección popular no son electos, ni provienen de las bases de los partidos políticos, sino de aquellos grupos que más contribuyeron económicamente a la campaña política. Este procedimiento se facilita al no existir regulaciones claras en el marco legal o al existir incentivos legales para seguir operando de dicha manera.

Por lo tanto, el desestructurado sistema de partidos que nació con la transición política y su débil institucionalización, han permitido que la lucha real por el poder se dé sólo entre aquellos que tienen la capacidad para aportar cuotas generosas a los partidos, limitando así el

círculo de contienda y dejando fuera, generalmente, a aquellos partidarios que sólo aportan trabajo, ideas o ideales. Lo que esto demuestra es que hay muchos vicios de origen en la constitución del sistema de partidos políticos. Por un lado, un débil vínculo con los planteamientos formales de la ley, a los que se adhieren sólo en los requisitos mínimos.

Por otro lado, un sentido de utilidad muy claro, que evita que surja un interés real por lograr la institucionalización partidaria, pues los partidos actuales funcionan, para muchos, perfectamente como escalones para llegar al poder, lo que hace que la supervivencia de los partidos pareciera un tema irrelevante, incluso para muchos dirigentes políticos.

Dadas las características del sistema electoral y de partidos políticos en Guatemala, el periodo y las estructuras organizativas relativas a la campaña electoral son fundamentales en su funcionamiento. Sin embargo, la ley, en términos generales, sólo contempla aspectos relativos a los requisitos para la existencia de los partidos y mínimamente algunos aspectos relativos a la vida partidaria en época no electoral, dejando fuera el tema de la regulación de la campaña.

Así pues, uno de los grandes vacíos de la ley y de los estatutos partidarios es que no contemplan mayores regulaciones ni reconocen las estructuras partidarias que generalmente funcionan durante la campaña electoral y que constituyen uno de los aspectos fundamentales del funcionamiento de los partidos políticos, del sistema de partidos y, por ende, del sistema político guatemalteco.

CONCLUSIONES

1. Dentro un proceso electoral el Tribunal Supremo Electoral tiene las obligaciones y atribuciones específicas siguientes: de convocar, organizar, ejecutar, coordinar y fiscalizar el proceso electoral; declarar el resultado y la validez de las elecciones, o en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas y adjudica los cargos de elección popular.
2. En Guatemala existen aspectos de inclusión y exclusión; entre los últimos aparecen los políticos, que han impedido que importantes sectores de la sociedad guatemalteca hayan tenido participación en la toma de decisiones sobre cuestiones relacionadas con el ejercicio del poder.
3. El funcionamiento de los partidos políticos se caracteriza por no apego a principios y prácticas democráticas en su interior, su falta de representatividad, su poca transparencia en el origen y manejo de los recursos financieros, entre otras carencias.
4. Desde el punto de vista institucional, los partidos políticos guatemaltecos no han cumplido con sus funciones de mediación y articulación, en ese orden basta, pues, ninguno de los partidos que han gobernado ha sido nuevamente electo, prueba irrefutable de la frustración que ha causado en la ciudadanía su forma de administrar el Estado.
5. Al analizar la legislación, se establece que, los requisitos organizativos favorecen la baja representatividad y, sobre todo, permiten que partidos con la organización vigente mínima, postulen candidatos a nivel nacional, es decir en municipios y departamentos donde no cuentan con organización e incluso sin afiliados, ello favorece partidos con mayor control centralizado, y candidatos que no han sido electos mediante la asamblea correspondiente, por lo tanto sin representatividad de las bases del partido. Asimismo,

fomenta que el liderazgo o caudillismo de un candidato sea más importante que la estructura organizativa del partido para lograr el triunfo electoral.

RECOMENDACIONES

1. Al tribunal Supremo Electoral, se le exhorta a hacer uso del derecho constitucional de iniciativa de ley, para cumplir con las obligaciones y atribuciones específicas siguientes: de convocar, organizar, ejecutar, coordinar y fiscalizar el proceso electoral; declarar el resultado y la validez de las elecciones, o en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas y adjudica los cargos de elección popular.
2. A los partidos políticos guatemaltecos se les impulsa a dejar de lado las exclusiones, asimismo, se les solicita que sean canales de expresión de todos los sectores de la sociedad, pues, la práctica evidencia que los partidos además de carecer de suficientes bases, no responden a las expectativas de la población, por no apego a principios y prácticas democráticas en su interior, su falta de representatividad, su poca transparencia en el origen y manejo de los recursos financieros, entre otras carencias.
3. De igual forma, se les requiere que cumplan con sus funciones de mediación y articulación, en ese orden, pues, ninguno de los partidos que han gobernado ha sido nuevamente electo, prueba irrefutable de la frustración que ha causado en la ciudadanía su forma de administrar el Estado.
4. Al Congreso de la República de Guatemala, se le sugiere reformar el Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, para que los requisitos organizativos dejen de favorecer la baja representatividad y, sobre todo, creen los mecanismos que impidan que partidos con organización mínima, postulen candidatos a nivel nacional, es decir en municipios y departamentos donde no cuentan con organización e incluso sin afiliados; dejando de beneficiar a partidos con mayor control centralizado, y candidatos que no han sido electos mediante la asamblea correspondiente, por lo tanto sin representatividad de las bases del partido, dejando de

fomentar que el liderazgo o caudillismo de un candidato sea más importante que la estructura organizativa del partido para lograr el triunfo electoral.

5. Los partidos políticos deberían pronunciarse por conocer las opiniones de la ciudadanía, dándole énfasis a las mismas, para incorporarlas a sus respectivos planes de gobierno, y al hallarse en el ejercicio del mismo implementarlas, abriendo espacios de participación en sus estatutos, 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.

BIBLIOGRAFÍA

BOBBIO, Norberto. **Diccionario de política**. (s.e.) México: Siglo Veintiuno Editores, 1986.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario jurídico usual**. 4ª. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L., 2000.

CARDENAS GRACIA, Jaime. **Partidos políticos y democracia**. (s.e.) México: Instituto Federal Electoral, 2002.

ERAZO, María Alejandra y Mario López Arrivillaga. **El quién es quién partidario II**, (s.e.) Editorial de Ciencias Sociales, Guatemala 2006.

INEP, Instituto Nacional de Estudios Políticos. **Diccionario electoral**. México: Ed. INEP. 2002.

MACK, Luis Fernando y Erazo, María Alejandra. **El desempeño institucional de los partidos políticos en Guatemala**, Editorial de Ciencias Sociales, Guatemala 2006.

MEDRANO, Gabriel y CONDE, César. **Regulación jurídica de los partidos políticos en Guatemala**: www.idea.int/publications/lrpp/upload/Guatemala.updf. 16 de mayo de 2007.

ORTÍZ Loaiza, Anisia Paola. **El quién es quién partidario I**, (s.e.) Editorial de Ciencias Sociales, Guatemala 2006.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. (s.e.) Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L. 1987.

PEREIRA, Alberto y RICHTER, Marcelo. **Derecho constitucional**. 2ª. ed.; Guatemala: Ed. De Pereira. 2005.

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

TSE, Tribunal Supremo Electoral. www.tse.org.gt. 24 de mayo de 2007.

Legislación:

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

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

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

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

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

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

Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto 35-2006, del Congreso de la República de Guatemala, 2006.

Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Acuerdo 18-2007, del Tribunal Supremo Electoral, 2007.