

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



**EL MULTIPARTIDISMO PRINCIPAL CAUSA
DE INGOVERNABILIDAD EN GUATEMALA**

CLAUDIA ELIZABETH BARRIOS SOLARES

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2009

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

**EL MULTIPARTIDISMO PRINCIPAL CAUSA
DE INGOBERNABILIDAD 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

CLAUDIA ELIZABETH BARRIOS SOLARES

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, noviembre de 2009

**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. Marco Vinicio Villatoro López
VOCAL V:	Br. Gabriela María Santizo Mazariegos
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. Carlos Alberto Velásquez
Vocal:	Lic. Rodolfo Giovanni Celis López
Secretario:	Lic. Héctor David España Pinetta

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Dixon Díaz Mendoza
Vocal:	Lic. Blanca María Chocochic
Secretario:	Lic. Rafael Otilio Ruiz Castellanos

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Guatemala, 10 de septiembre de 2009

Licenciado

Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho



Licenciado Castro Monroy:

De conformidad con el oficio de fecha dieciocho de agosto de dos mil nueve, en el que se me notifica el nombramiento como Asesor de tesis de la estudiante **CLAUDIA ELIZABETH BARRIOS SOLARES**, me permito informarle, que he asesorado el trabajo de tesis titulado **"EL MULTIPARTIDISMO PRINCIPAL CAUSA DE INGOBERNABILIDAD EN GUATEMALA"** por lo que procedo a emitir el dictamen siguiente:

La estudiante **BARRIOS SOLARES** en su trabajo de tesis, realizó una investigación basada en la realidad actual del origen, desarrollo, actividades, funciones, desempeño, atribuciones, ideologías, intereses y decisiones de los partidos políticos, complementada con la doctrina y el derecho positivo, por medio de la cual analizó la causa principal que origina la ingobernabilidad en Guatemala, siendo ésta la existencia de la pluralidad de partidos políticos. Considero este trabajo un análisis acertado que permite aportar una nueva fuente de información relacionada a los partidos políticos, su incidencia en la sociedad guatemalteca y el desarrollo político social, por lo que contribuye científicamente al estudio del Derecho Administrativo y a la Ciencia Política.

Al trabajo de tesis se le hicieron recomendaciones, como el cambio del título de la tesis, de **"EL MULTIPARTIDISMO PRINCIPAL CAUSA DE INGOBERNABILIDAD"**, a **"EL MULTIPARTIDISMO PRINCIPAL CAUSA DE INGOBERNABILIDAD EN GUATEMALA"**, para hacer énfasis que el tema abordado y el desarrollo de la investigación corresponde a datos relacionados a la ingobernabilidad en Guatemala, además de otras recomendaciones las cuales fueron tomadas en consideración por la estudiante. Así mismo, aportó a la investigación sus propias opiniones y criterios, los cuales complementan el trabajo realizado.

En el desarrollo de la tesis la estudiante utilizó los métodos de investigación: inductivo con el que se estableció lo relativo a la formación de los partidos políticos y la realidad actual de sus actuaciones, deductivo con el cual se analizó las causas que originan el multipartidismo en Guatemala y el analítico que permitió establecer la ingobernabilidad como consecuencia de la pluralidad de partidos políticos afectando de esta manera la democracia institucional y social. Para lo cual se tomó en cuenta una exhaustiva investigación documental, de foros y ponencias realizadas en el tema y fichas bibliográficas.



El trabajo realizado contribuye científicamente al estudio de los partidos políticos, en base a la rama del Derecho Administrativo y la Ciencia Política, debido a que, abarca las etapas del conocimiento científico como la conformación y estructura interna de estos entes, la toma de decisiones y su funcionamiento como medios representativos de la sociedad guatemalteca. Permite plantear la problemática actual al analizar la incidencia de estos grupos de poder en el desarrollo democrático del sistema, originando en la actualidad ingobernabilidad democrática, lo cual se puede corroborar por medio de las fuentes de información utilizadas.

Las conclusiones y recomendaciones son basadas en datos extraídos de la investigación, por medio de las cuales se busca desvanecer la pluralidad de partidos políticos en Guatemala, para de esta forma instituir en el país una verdadera gobernabilidad y democracia. Se utilizaron distintas fuentes de consulta tanto nacionales como internacionales las cuales ayudaron a sustentar la investigación realizada, y por las cuales se implementaron e hicieron correcciones a los capítulos y ampliaron las citas bibliográficas.

Por lo anteriormente expuesto considerado que el trabajo de investigación, cumple con los requisitos necesarios contemplados en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, razón por la cual emito **DICTAMEN FAVORABLE**, con el objeto que el mismo sea evaluado por el Tribunal Examinador en el examen público de tesis.

Agradeciendo su atención, atentamente.

Colegiado 6620 Edgar Armino Castillo Ayala
Abogado y Notario

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.



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

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) MARIO ARNULFO GONZÁLEZ MIRANDA, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante CLAUDIA ELIZABETH BARRIOS SOLARES. Intitulado: "EL MULTIPARTIDISMO PRINCIPAL CAUSA DE INGOBERNABILIDAD EN GUATEMALA".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis
CMCM/sllh.



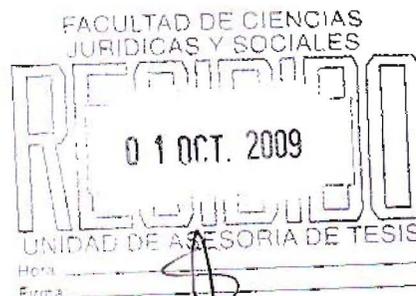
LIC. MARIO ARNULFO GONZÁLEZ MIRANDA
ABOGADO Y NOTARIO



Guatemala, 30 de septiembre de 2009.

Licenciado

Carlos Manuel Castro Monroy
Coordinador de la Unidad de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Ciudad Universitaria



Respetable Licenciado Castro Monroy:

De manera atenta me dirijo a usted, deseándole éxitos en sus labores cotidianas y profesionales, a la vez informarle que en cumplimiento a la resolución emitida por unidad, en la cual fui nombrado como Revisor del trabajo de tesis de la bachiller **CLAUDIA ELIZABETH BARRIOS SOLARES**, intitulado: **"EL MULTIPARTIDISMO PRINCIPAL CAUSA DE INGOBERNABILIDAD EN GUATEMALA"**, para lo cual procedí a revisar y asesorar al estudiante en las ampliaciones, modificaciones que se estimaron pertinentes tomando en cuenta lo siguiente:

- ✓ El contenido objeto de desarrollo y análisis del presente trabajo de investigación de tesis está fundamentado en determinar cuáles son los efectos del multipartidismo y su incidencia negativa e ingobernabilidad en Guatemala.
- ✓ La metodología aplicada en éste trabajo fue de tipo analítico y sintético, así como, la aplicación de métodos lógico-deductivo e inductivo, ya que permitió que la investigación documental se pudiera dividir, identificando verídicamente cuáles son los efectos del multipartidismo en Guatemala, y sus efectos negativos.
- ✓ Se pudo verificar el contenido científico y técnico en la elaboración del tema, su método y técnicas de investigación los cuales fueron los indicados, habiendo dado una idea de cómo mejorar la redacción, verificando que las conclusiones y las recomendaciones estuvieran buscando el objeto del tema y fueran acepciones propias del estudiante y que conlleven con el verdadero objeto del tema del presente trabajo; y por último pude constatar que la bibliografía consultada para la elaboración de la tesis fue la adecuada.



LIC. MARIO ARNULFO GONZÁLEZ MIRANDA
ABOGADO Y NOTARIO



En relación a lo anterior, se pudo establecer que el trabajo de investigación se efectuó apegado a la asesoría prestada, habiéndose apreciado el cumplimiento de las modificaciones realizadas tanto de fondo como de forma por la bachiller, y según lo establecido por el Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, Artículo 32.

Por lo expuesto en mi calidad de **REVISOR**, concluyo que el trabajo de tesis de la Bachiller **CLAUDIA ELIZABETH BARRIOS SOLARES**, cumple satisfactoriamente con lo establecido en el Normativo, por lo que me permito aprobar el presente trabajo de investigación de tesis emitiendo **DICTAMEN FAVORABLE**, en cuanto a la fase de revisión.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para reiterarle las muestras de mi más alta consideración y estima.

Lic. Mario Arnulfo González Miranda
Revisor de Tesis
Colegiado 3218

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

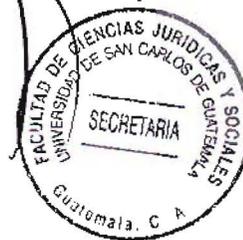
Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, nueve de octubre del año dos mil nueve.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante CLAUDIA ELIZABETH BARRIOS SOLARES, Titulado EL MULTIPARTIDISMO PRINCIPAL CAUSA DE INGOBERNABILIDAD EN GUATEMALA. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público. -

CMCM/slh.



DEDICATORIA

A DIOS:

Ser supremo, creador y centro de mi vida, por sus bendiciones, guía, y protección en cada momento de mi existencia. Por estar a mi lado con todo su amor y sobre todo por la fortaleza que he encontrado en él para realizar este gran sueño.

A MIS PADRES:

Victor Hugo Barrios Barahona, por su amor y apoyo incondicional. Por ser mi orgullo y la persona que me inspira a seguir adelante.

Julia Elizabeth Solares González de Barrios por su amor, paciencia y apoyo. Por ser el ejemplo para convertirme en una mujer luchadora y emprendedora.

Este triunfo es para ustedes, como homenaje a su esfuerzo, paciencia y sacrificio.

A MIS HERMANOS:

Ana Lucia, por estar siempre a mi lado, brindándome su ayuda y ánimo. Gracias por compartir conmigo mis éxitos y apoyarme con tanto amor.

Victor Hugo, por escucharme, apoyarme y no dejarme caer. Gracias por sus palabras de aliento, por creer en mi y expresarme su amor.

A MI FAMILIA:

Abuelos, tíos, primos y sobrinos, gracias por hacerme sentir querida y cobijada con su amor, por sus oraciones, consejos y por estar siempre pendientes de mí.

A:

Licenciado Edgar Armindo Castillo Ayala, gracias por toda su enseñanza, consejos y el apoyo que me brindó para llegar a cumplir esta meta profesional.

A MIS AMIGOS:

De Kajaval, IGA, Universidad y amigos de vida, gracias por el optimismo y apoyo que en todo momento recibí de ustedes, por todo su cariño y por todas las maravillosas vivencias a su lado.

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

Especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Jornada Matutina, por ser el centro de mi aprendizaje y haberme permitido desarrollarme personal y profesionalmente. Gracias por darme la oportunidad de conocer en sus aulas a tantas personas valiosas.

A:

Todas las personas que han colaborado en la realización de este sueño.

ÍNDICE

Pág.

Introducción..... i

CAPÍTULO I

1. Semántica y evolución del término partido político	1
1.1. Etimología	1
1.2. Definición de partido político	1
1.3. Características y funciones esenciales de un partido político	2
1.4. Régimen jurídico de los partidos políticos	5
1.4.1. Evolución de su regulación jurídica a nivel mundial	6
1.4.2. Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos en Guatemala	10
1.4.2.1. A nivel constitucional	10
1.4.2.2. Otros niveles	13

CAPÍTULO II

2. Generalidades de los partidos políticos	17
2.1. Requisitos para la formación de partidos políticos	17
2.2. Sistema de partidos políticos	24
2.2.1. Sistemas competitivos	25
2.2.1.1. Sistema multipartidista	26
2.2.1.2. Sistema bipartidista	27

	Pág.
2.2.1.3. Sistema de partido dominante	28
2.2.1.4. Sistema de partido ultradominante	29
2.2.1.5. Sistemas no competitivos.....	30
2.3. Sistemas de partidos políticos en América Latina	31
2.4. Organización de partidos políticos	34
2.4.1. Organización de partidos políticos centralizados	34
2.4.1.1. Partidos políticos de cuadros	35
2.4.1.2. Partidos políticos de masas	35
2.4.1.3. Partidos políticos de vanguardia	36
2.4.2. Organización de los partidos políticos descentralizados	36
2.4.2.1. El comité	37
2.4.2.2. El club o círculo	37
2.5. Fuerzas políticas	37
2.5.1. El derecho como compromiso entre grupos opuestos	37
2.5.2. Derecho como autolimitación de los gobernantes	39
2.6. Poder político	41
2.6.1. Definición de poder político	41
2.6.2. Ventajas e inconvenientes de los enfoques unidimensional, bidimensional y tridimensional del poder político	42
2.7. Clasificación de los partidos políticos	46
2.8. Tipos de partidos políticos	48
2.9. Funciones de los partidos políticos	49

CAPÍTULO III

3. Democracia	51
3.1. Historia de la democracia	51
3.2. Etimología y definición de democracia	56
3.3. Concepciones filosóficas de la democracia	58
3.4. Democracia interna, derecho de participación en Guatemala	69
3.5. Problemática derivada de la relación entre estructura normativa y empírica de la democracia	73
3.6. Gobernabilidad.....	76
3.7. Tipos de gobernabilidad.....	76
3.8. Gobernabilidad democrática	79

CAPÍTULO IV

4. Multipartidismo y su relación con el sistema electoral	81
4.1. Origen del multipartidismo	81
4.2. Definición de multipartidismo	83
4.3. Clasificación del multipartidismo	84
4.4. Modos de formación del multipartidismo	85
4.5. Tipos de regímenes multipartidistas	88
4.6. Teorías en torno al gobierno dividido	90

CAPÍTULO VI

5. Multipartidismo principal causa de ingobernabilidad en Guatemala	97
5.1. El presidencialismo multipartidista en Guatemala	97
5.2. Presidencialismo y multipartidismo	100
5.3. Los casos del presidencialismo multipartidista mayoritario en Guatemala...	105
5.4. Los casos del presidencialismo multipartidista en un contexto pluralista.....	109
5.5. Análisis jurídico sobre el multipartidismo como principal causa de ingobernabilidad	115
CONCLUSIONES	127
RECOMENDACIONES	129
BIBLIOGRAFÍA	131

INTRODUCCIÓN

La investigación tiene por objeto determinar y analizar el por qué el multipartidismo origina ingobernabilidad democrática, cómo alcanzar el fortalecimiento del régimen democrático y los métodos que aseguren la gobernabilidad democrática.

Se justifica en que los partidos políticos han tenido una gran importancia en la vida social y económica del país, sin embargo, el derecho a ser electo se ha comprimido debido a que los partidos políticos han sido manipulados por una élite, que escoge a sus líderes atendiendo intereses económicos y personales.

Como objetivos generales se buscan: Establecer por qué la existencia múltiple de partidos políticos origina la ingobernabilidad en Guatemala, atacar la crisis de ingobernabilidad institucional que actualmente se vive por existir fragmentación partidaria y evitar que se promuevan los partidos políticos como medios, para satisfacer intereses económicos y personales.

Como hipótesis se establece, si el multipartidismo que existe en Guatemala, ha sido el origen y la causa principal de ingobernabilidad, debilitamiento de la democracia y falta de credibilidad de la sociedad guatemalteca en ellos.

El presente trabajo de investigación desarrolla temas que permiten conocer los orígenes de los partidos políticos y su incidencia en la actualidad, dividiéndolo así:

Capítulo primero, la semántica y evolución del término partido político, definición de partido político, régimen jurídico de los partidos políticos, las características y funciones de estos, su evolución histórica; capítulo segundo, generalidades de los partidos políticos, organización y sistemas que se han ido desarrollando a lo largo de los años; capítulo tercero, la democracia, gobernabilidad y la explicación acerca de la gobernabilidad democrática; capítulo cuarto, el multipartidismo y la relación que tiene con el sistema electoral y las diversas formas que ha adoptado a lo largo del tiempo y el capítulo quinto, hace referencia al multipartidismo como principal causa de ingobernabilidad, tema central de la investigación.

En la investigación se utilizó el método analítico con el cual se planteó el problema de la ingobernabilidad, el método sintético para analizar la diversidad partidaria que existe en el país y el método inductivo para analizar al multipartidismo como principal causa de ingobernabilidad en Guatemala. Las técnicas de investigación utilizadas para sustentar el trabajo son: Consultas bibliográficas, enciclopedias y estudio de revistas y artículos periodísticos los que permitieron obtener información concreta del tema.

Para que un partido político sea exitoso debe ser incluyente con sus líderes, los que deben ser electos de manera justa y de acuerdo a las reglas del partido, su comunicación debe ser vertical, clara y abierta a fin de crear una base sólida de miembros y de convencer a los electores.

CAPÍTULO I

1. Semántica y evolución del término partido político

1.1. Etimología

El vocablo partido, proviene del verbo latino partiré, que significa dividir. La palabra, sin embargo, no se incorporó al léxico político sino hasta el siglo XVII, lo que implica no haber pasado a la literatura política directamente del latín.

El vocablo partido significaba fundamentalmente parte, palabra, que en sí misma, no necesariamente implica una carga negativa. Posteriormente, el término parte surge en el francés como partager, que significa compartir, y pasa al inglés como partaking (participación).

1.2. Definición de partido político

El Diccionario de la Lengua Española: Define a los partidos políticos como una organización o asociación política estable que, apoyada en una ideología afín entre sus afiliados, aspira a ejercer el poder para desarrollar sus programas.

Carl J. Friedrich: Establece “un partido político es un grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objetivo de conseguir o mantener para sus líderes

al control de un gobierno y con el objeto ulterior de dar a los miembros del partido, por medio de tal control, beneficios y ventajas ideales y materiales”.

Max Weber: Para Weber, “un partido es la forma de socialización que, descansando en un reclutamiento libre, tiene como fin, proporcionar poder a su dirigente dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales”.

Hans Kelsen: “Considera que los partidos políticos son formaciones que agrupan a los hombres de la misma opinión para asegurarles una influencia verdadera en la gestión de los asuntos públicos”.

Paolo Biscaretti di Ruffia: El célebre constitucionalista italiano, sostiene que “los partidos políticos son organizaciones sociales espontáneas, caracterizadas por una comunidad de intereses o concepciones políticas en sus propios adheridos, ya sean inscritos o simpatizantes, que intenten influir en la determinación de los principios generales del gobierno”.

1.3. Características y funciones esenciales de un partido político

Podemos establecer que las características esenciales de un partido político son:

- Ser una organización durable, por lo que quedan excluidos: los clanes, facciones o camarillas que desaparecen con su patrón o protector.

- Una organización estructuralmente completa. Esta característica diferencia a los partidos de los grupos parlamentarios que no tienen un esquema de jerarquías, funciones y competencias claramente establecido.
- Una voluntad deliberada de ejercer directamente el poder, de manera exclusiva o compartida, a nivel local o nacional, en el sistema político vigente o en otro distinto. De esta manera, se distinguen los partidos de los grupos de presión que sólo buscan influir en el poder.
- Una voluntad de buscar el apoyo popular, lo que excluye a los clubes políticos.
- Debe de haber una independencia orgánica y funcional de los partidos respecto del propio Estado.

Según Giovanni Sartori las características de los partidos políticos son:

- Los partidos políticos aceptan el juego pluralista, esto es, la competición entre partidos.
- Uno de los elementos más importantes es el carácter irrefutable de su victoria.
- Ese partido tiene una mayoría absoluta de curules en el Parlamento, esto es también si no ha obtenido la mayoría de los votos. Esta mayoría de votos generalmente no pasa del 50%.
- El tiempo de predominio del partido es cuatro legislaturas consecutivas.
- En este sistema existe la igualdad para acceder al poder para todos los partidos.
- La alternancia de partidos al poder es posible.

Funciones de los partidos políticos:

En general:

- Socialización política y creación de opinión
- Armonización de intereses
- Formación de élites políticas
- Canalización de peticiones de la población hacia los poderes
- Reforzamiento y estabilización del sistema político

Los partidos políticos cuentan con un número de funciones ascendentes y descendentes para cumplir sus fines entre éstas están:

Ascendentes (cuando fluyen desde la sociedad al Estado):

- Estructuración del voto: ordenan la multiplicidad de opciones electorales.
- Movilización e integración social: alientan la participación política, la concurrencia a los comicios y la asistencia a actos públicos.
- Agregación de demandas: las sistematizan y priorizan. Armonizan intereses sectoriales integrándolos en un programa común.
- Fomentan la socialización política: transmiten principios, proyectos e ideas que propician el aprendizaje cívico.
- Creación y orientación de la opinión política.

Descendientes (derivan de la interacción con el gobierno):

- Reclutamiento, formación y selección de potenciales líderes políticos.
- Garantizan la renovación de las autoridades mediante el consenso y la aceptación de las reglas de la competencia.
- Diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas.
- Control de los representantes.
- Reforzamiento y estabilización del sistema político.

1.4. Régimen jurídico de los partidos políticos

Durante mucho tiempo los partidos políticos no fueron objeto de ningún tipo de regulación jurídica. Se consideraba que su constitución y actividades pertenecían a la esfera privada y se aceptaba que no tenían relación alguna con las instituciones estatales. La doctrina vigente a principios del siglo pasado convalidaba esta postura. Así, Jellinek, en su Teoría General del Estado, nos dice que: En el orden de la vida del Estado no hay lugar alguno para el concepto de partido político; incluso, cuando los partidos deben ejercer y ejercen un influjo sobre aquél, sólo son considerados en cuanto mayorías y minorías.¹

¹ Jellinek. **Teoría general del estado**. 1997, pág. 84.

1.4.1. Evolución de su regulación jurídica a nivel mundial

A principios del siglo pasado los partidos empiezan a cobrar vida en el mundo del Derecho, aunque no por su carácter de organizaciones políticas, sino, particularmente, por su representación parlamentaria. Los reglamentos de las Asambleas Legislativas, paulatinamente van otorgando ciertos derechos a los grupos parlamentarios que se identifican por su pertenencia a un partido, pero éste, como agrupación cuya finalidad es participar en la vida política, no es objeto de ninguna regulación específica y sólo se hacen referencia a él en las normas electorales, sobre todo por la necesidad de admitir que los partidos son las organizaciones que presentan las listas de candidatos, indispensables en los sistemas de representación proporcional.

En Latinoamérica, el primer país que hizo referencia en su Constitución, a los partidos y a su participación en el proceso gubernamental, fue Uruguay en 1917.² El triunfo de la revolución en la Unión Soviética hace pasar al partido comunista de la clandestinidad al poder. El nuevo régimen le da formalmente el papel de órgano conductor de la sociedad. El Artículo 126 de la Constitución Soviética de 1936 decía textualmente: “los ciudadanos más activos y más conscientes, perteneciente a la clase obrera, a los trabajadores campesinos y a los trabajadores intelectuales, se unan libremente en el seno del partido comunista de la U.R.S.S., vanguardia de los trabajadores en su lucha por la construcción de la sociedad comunista y núcleo dirigente de todas las organizaciones de trabajadores, tanto de las organizaciones sociales como de las organizaciones estatales”.

² Loewenstein, Karl. **Teoría de la Constitución**. Pág. 447.

Terminada la Segunda Guerra Mundial, diversos países introdujeron en sus textos constitucionales menciones a los partidos. En muchos casos esta actitud tuvo su origen en el propósito de proscribir a los partidos fascistas.

En Francia, en el proceso de elaboración de la Constitución de 1946, se intentó introducir una legislación fundamental relativa a los partidos, pero ante el poco entusiasmo de éstos y de la opinión pública, el proyecto fue abandonado y finalmente la Constitución sólo hizo referencias tangenciales a los partidos, de ninguna manera relevante.

La Constitución italiana de 1947 avanzó un poco más al declarar en su Artículo 49: “Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en los partidos para concurrir con método democrático a determinar la política nacional”. Por otro lado, una disposición transitoria de esta misma norma fundamental prohibía los partidos fascistas. La mencionada disposición italiana ha sido criticada por su ambigüedad, ya que no aclara si el requisito de concurrir con método democrático se refiere sólo a su actividad participativa exterior o también a su vida interna.

El Artículo 21 de la Ley Fundamental de Alemania Federal de 1949 estableció constitucionalmente los principios rectores de la formación y funcionamiento de los partidos políticos, al disponer: 1. Los partidos cooperarán en la formación de la voluntad política del pueblo, su creación será libre. Su organización interna deberá responder a los principios democráticos. Los partidos deberán dar cuenta públicamente

de la procedencia de sus recursos. 2. Los partidos que por sus fines o por actitud de sus adherentes tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República Federal de Alemania, son inconstitucionales. Sobre la inconstitucionalidad decidirá la Corte Constitucional Federal. 3. La reglamentación se hará por leyes federales.³

El reconocimiento del papel de los partidos en la formación de la voluntad política popular, va seguido de la preocupación por evitar la integración de organizaciones con tendencias totalitarias. Aún estaba muy reciente la experiencia del partido nacional socialista (nazi) y de ahí la minuciosidad que impera en el apartado 2 del Artículo de la Constitución Federal especifica los motivos que colocan a una organización partidaria al margen de la ley. Con fundamento en esta disposición se ha proscrito en Alemania Federal tanto a los partidos de corte neonazi como a los comunistas.

En Francia fue la Constitución de la V República de 1958 la primera en hacer una referencia expresa a los partidos políticos. En su Artículo 4 señala que: “los partidos y agrupaciones políticas concurren a la expresión del sufragio. Se forman y ejercen sus actividades libremente. Deben respetar los principios de la soberanía nacional y la democracia”.⁴

³ Texto tomado de la traducción publicada por el Departamento de Prensa e Información de Gobierno Federal de Alemán, preparada por la Sección de Interpretación de idiomas del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Federal de Alemania. Impreso por Industriedruk A-G Essen-Werden. 1971.

⁴⁴ Fernández de la Mora, Gonzalo. Op. Cit. Pág. 177.

Es de hacerse notar que, a diferencia de la alemana, la Constitución francesa da a los partidos una función estrictamente electoral al estimar que su finalidad es concurrir a la expresión del sufragio en tanto que aquélla habla de la formación de la voluntad política del pueblo. Por otro lado, el texto francés es más generalizador por lo que toca a los criterios restrictivos, ya que impone el deber de respetar la soberanía nacional y la democracia, lo cual deja un amplísimo margen a la interpretación. No precisa, por ejemplo, si el respeto a la democracia es sólo en el aspecto externo de su participación en las elecciones o si se pretende una organización interna que garantice, en el seno de los propios partidos, el apego a principios democráticos.

La concepción liberal en la formación de los partidos ha imperado en Francia como en muchos otros países. En Estados Unidos, por ejemplo, la Constitución no hace ninguna mención de ellos. En esta concepción los partidos nacen y se desarrollan en un ámbito de libertad general de asociación, como agrupaciones de carácter privado y en muchos casos no son materia de una legislación específica. No obstante, su acción ha sido gradualmente reconocida y regulada por normas de Derecho Público. Así, en Francia, las disposiciones que rigen la vida parlamentaria fueron dando lugar a los partidos desde principios del siglo pasado, y en Estado Unidos se ha venido desarrollando una legislación que interviene en los procesos de selección interna de los candidatos a través de la elecciones primarias y tiende a garantizar a cualquier ciudadano su acceso al partido de su preferencia; también se han establecido reglas relativas al financiamiento.

En Latinoamérica se observa también, en su historia constitucional, la ausencia de reconocimiento de los partidos políticos. Esta actitud ha sido denominada por la doctrina como la conspiración del silencio, ya que nada se decía en la mayoría de los textos constitucionales acerca de la realidad práctica representada por los partidos en la vida política de los países de nuestro subcontinente.

A la llamada conspiración del silencio resultó la conspiración de la manipulación constitucional, la cual consistió en referirse expresamente a los partidos, pero con un propósito restrictivo, imponiendo condiciones específicas para su funcionamiento y, en varios casos estableciendo prescripciones explícitas, particularmente dirigidas a las agrupaciones de inspiración marxista. Así la Constitución de Guatemala prohibió expresamente “la organización o funcionamiento de grupos que actúen de acuerdo o en subordinación a entidades internacionales que propugnen la ideología comunista o cualquier otro sistema totalitario” (Artículo 68 de la Constitución de 1967). Prohibiciones similares aparecen en las cartas fundamentales de El Salvador, Honduras, Panamá, Venezuela, entre otros.

1.4.2. Evolución histórica de la legislación sobre partidos políticos en Guatemala

1.4.2.1. A nivel constitucional

En Guatemala se ha ido desarrollando de forma lenta y poco restringida la legislación sobre los partidos políticos. 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.

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, 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 se reconoce el derecho que deben tener los partidos políticos a financiamiento.

1.4.2.2. Otros niveles

En el período comprendido de la Independencia hasta inicio de la llamada Dictadura de los treinta años, se celebraron varias y variadas elecciones, pero no se reguló específicamente sobre la existencia y funcionamiento de partidos políticos.

En 1871 se inicia otro período 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 número 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 y los registros de los electores, pero no se hace mención alguna a organizaciones políticas. Este decreto sufrió varias reformas que quedaron contenidas en el Decreto Gubernativo números 848, del 15 de noviembre de 1923, y el Decreto Gubernativo número 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 10 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 de su Decreto número 313, y tuvo por objeto vedar la organización de partidos políticos que formaran parte o actuaran de acuerdo o bajo la subordinación de 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 número 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.

Los Decretos Ley 141 y 175 del 19 de noviembre de 1963 y 5 de febrero de 1964, en su orden, son dignos de citar en vista de que a través del primero se disuelven los partidos políticos Reconciliación Democrática Nacional y Movimiento Democrático Nacionalista, 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 número 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 números 30-83 Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral, Decreto Ley 31-83 Ley del Registro de Ciudadanos, y Decreto Ley 32-83 Ley de Organizaciones Políticas.

Por último, 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.

CAPÍTULO II

2. Generalidades de los partidos políticos

2.1. Requisitos para la formación de partidos políticos

Nuestra legislación establece un procedimiento para la creación de los partidos políticos, los cuales tienen que cumplir las formalidades que se establecen en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, estos requisitos son:

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:

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

Para la organización de un partido político se requiere formar un comité que reúna a más del 2% del número mínimo de ciudadanos que se requiere para su constitución, quienes eligen una Junta Directiva Provisional formada por un mínimo de nueve de ellos, lo que se hace constar notarialmente y el acta correspondiente se presenta en el Registro de Ciudadanos para su inscripción. La función de esta Junta Directiva se basa en 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:

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

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

El testimonio de esa escritura pública debe presentarse dentro del plazo de treinta días siguientes a su autorización al Registro de Ciudadanos, quien tiene que dictar resolución dentro de un término de ocho días, la que puede ser negativa o positiva. Si es negativa debe 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 última reforma se contemplaba que las firmas de los adherentes fueran legalizadas por notario, pero esto no surtió plenos efectos en vista de que o se sorprendía la buena fe de estos profesionales o en su caso algunos de ellos se prestaron a falsificar datos de personas que figuraban como adherentes no siéndolo, circunstancia que llevó a las autoridades

electorales a presentar las denuncias ante las autoridades judiciales competentes.

Esos antecedentes quizá fueron los que motivaron a introducir cambios, y en la última reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos se regula que el comité deberá designar una persona responsable para obtener y verificar la veracidad de los datos de cada ciudadano que manifieste su intención de adherirse. La firma de ese ciudadano responsable debe 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, 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.

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.

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.

2.2. Sistemas de partidos políticos

Se entiende por sistema de partidos el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, las relaciones entre sí, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionales y en tercer lugar, las ubicaciones respectivas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción; las relaciones con el medio circundante, con la base social y el sistema político.

Los partidos políticos no actúan aislados, ni de otros partidos ni en general del medio económico, político, social y cultural en el que se desenvuelven. Estas relaciones dan

por resultado un esquema específico de actuación de los partidos políticos en el marco político-social al que se denomina sistema de partidos.

En la politología contemporánea se suelen distinguir dos grandes grupos de sistemas partidistas, según que se basen en la competencia de varias formaciones políticas que se disputan el favor del electorado, o bien que admitan solamente la existencia de una agrupación política que por definición legal representa los intereses de toda la colectividad nacional. A los primeros se les llama sistemas competitivos y a los segundos sistemas no competitivos.

2.2.1. Sistemas competitivos

Como ya lo indicamos, estos sistemas se identifican por el hecho de que suponen un juego en el que intervienen diversos partidos disputándose los votos de la ciudadanía. La competencia entre las agrupaciones partidistas presenta diversos grados que dan origen a una subclasificación cuyo punto de referencia es el número de partidos que intervienen en la contienda. Debe aclararse que aunque los nombres que se asignan a los diversos sistemas competitivos se fundan en ese criterio cuantitativo, lo cierto es que en realidad cada sistema refleja rasgos cualitativos que lo definan y que producen como resultado un juego de fuerzas efectivas que son la que se toman en cuenta para la clasificación, con independencia del número de partidos que formalmente existan.

Considerando una escala de competitividad decreciente, Roger Gérard Schwartzberg, profesor del Instituto de Estudios Políticos de París, propone una clasificación de los sistemas competitivos:

2.2.1.1. Sistema multipartidista

El multipartidismo supone la existencia de tres o más partidos políticos con capacidad para lograr una participación relativamente importante en el seno de la representación nacional. Las causas sociológicas que dan origen al multipartidismo son variadas. Desde el punto de vista social, el multipartidismo puede ser reflejo de una variada conformación clasista de la sociedad de que trate, con grupos de intereses identificados con claridad, que deciden organizarse políticamente para intervenir en la lucha electoral. Cuando esta diversa conformación social y estructura clasista se mezcla con otros factores de carácter étnico, religioso, ideológico o regional, es muy probable que se produzca un sistema de partidos múltiples. Así aparecen los partidos definidos por una ideología específica (marxista-leninista o trosquista), por una tendencia religiosa (partidos católicos, musulmanes) o por una vinculación étnico-regional como es el caso del partido quebequense en Canadá o el partido republicano irlandés en Gran Bretaña.

Además el multipartidismo puede verse incentivado por el tipo de sistema electoral que se adopta en un país, se puede establecer en primer término, que el escrutinio mayoritario a una sola vuelta da por resultado el bipartidismo, que la representación

proporcional origina un sistema de partidos múltiples y que el escrutinio mayoritario a dos vueltas da lugar a un multipartidismo atemperado por la formación de alianzas.

2.2.1.2. Sistema bipartidista

Estos sistemas se producen en países en que, por su experiencia histórica, se llegan a unir numerosos grupos de interés en torno de dos corrientes políticas principales que se organizan como partidos y que enfrentan posiciones antagónicas fundadas en dos visiones distintas de la sociedad (liberal contra conservadores; burgueses contra proletariado). Algunos autores afirman que esta dualidad corresponde a la naturaleza de las cosas que suelen presentarse por parejas contrapuestas; sin embargo, esta posición carece de fundamento científico.

Cuando el número de activistas políticos y líderes potenciales y el número y variedad de grupos de interés activos son muchos, un sistema bipartidista puede ofrecer el doble de oportunidades de participación política; cada uno de los partidos puede representar un equipo completo de líderes potenciales.

El bipartidismo tiene la ventaja de que, al revés del multipartidismo, se facilita la agregación o conciliación de intereses y el elector tiene la certeza de que al emitir su voto, no solamente está expresando una opinión con la que se identifica, sino que además está eligiendo efectivamente a quienes habrán de gobernar, ya que el sistema de dos partidos asegura que por lo menos uno de ellos obtenga la mayoría absoluta y

en consecuencia, controle el gobierno. Los sistemas bipartidistas clásicos son el de Estados Unidos, con la intervención de los dos grandes partidos, el Demócrata y el Republicano, y el de Gran Bretaña en el que predominan en la escena política los partidos Laborista y Conservador. Debe añadirse en este punto, que siendo la Gran Bretaña un sistema de bipartidismo clásico por su funcionamiento, en realidad presenta la característica de contar con un tercer partido, el Liberal, que tuvo considerable fuerza durante el siglo antepasado y la perdió en el curso de las décadas segunda y tercera del siglo pasado, durante las cuales el Reino Unido conoció un sistema de tres partidos que fue sustituido finalmente por la dualidad laborista-conservadores.

Los sistemas mencionados, el británico y el estadounidense han representado históricamente el ejemplo más acabado de bipartidismo perfecto, en el que sólo dos fuerzas aparecen como protagonistas de una lucha electoral.

2.2.1.3. Sistemas de partido dominante

Estos sistemas se caracterizan por el predominio de un partido sobre los demás existentes en el país. Los sistemas de partido dominante se caracterizan, según Schwartzberg por el hecho de que un partido obtiene durante un largo periodo de tiempo una constante ventaja electoral sobre todos los demás participantes. Aunque no alcance la mayoría absoluta de los sufragios, su condición de partido que cuenta con una considerable mayoría relativa de los sufragios, le permite prácticamente determinar la orientación del gobierno.

Para que un partido pueda ser considerado dominante es necesario que obtenga aproximadamente entre el 30 y el 35 por ciento de los votos emitidos, aunque no considere indispensable que logre determinar la formación de un gobierno estable.

La existencia de un partido dominante sólo puede ser determinada por la capacidad de dirección gubernamental y no simplemente por un porcentaje de sufragios obtenidos durante un largo periodo de tiempo, dado que, si un partido no logra estabilizar y controlar la dirección gubernamental, no se le puede atribuir plenamente el carácter de dominante.

Si en un sistema de varios partidos uno de ellos logra constantemente un importante porcentaje de votos, pero no el control del gobierno, estamos en presencia de un multipartidismo integral y no frente a un partido dominante.

Ejemplo clásico de partido dominante es el del Partido Social Demócrata de Suecia, que desde 1932 hasta 1976, es decir, durante un lapso de 44 años, logró mantener el control gubernamental a través de la obtención de una mayoría relativa importante de los sufragios emitidos por los electores.

2.2.1.4. Sistemas de partidos ultra dominante

El sistema de partido ultradominante suele caracterizarse por la existencia de un partido que logra obtener regularmente la mayoría absoluta de los sufragios. Estos

partidos suelen aparecer en los países tercermundistas y constituyen grandes coaliciones de fuerzas identificadas por su afán nacionalista. Ejemplos de estos partidos los constituyen el Partido Republicano del Pueblo de Kemal Ataturk que operó en Turquía controlando el poder desde 1923 hasta 1950; el Partido del Congreso de la India, que a partir de la independencia, dominó el panorama político de aquella nación hasta perder por primera vez una elección en 1977. En estos sistemas el partido ultra dominante se distingue del partido único en que su hegemonía no deriva de una disposición de la ley sino de la correlación de fuerzas sociales existentes en el país.

2.2.2. Sistemas no competitivos

Los sistemas no competitivos se caracterizan por la prohibición formal de la actuación de toda agrupación política que no sea aquella que es admitida por el Estado. En realidad, en los sistemas no competitivos encontramos la figura del partido único. Sin embargo, esta exclusividad de actuación de un partido puede estar motivada por diversas razones sociales y puede intentar alcanzar distintos objetivos.

Sobre este tema Deutsch dice: “cuando hay mucho por hacer rápidamente, y pocas gentes para hacerlo, los que actúan tenderán a organizarse como un solo equipo de líderes, es decir, como un solo partido gobernante. Si mucho de lo que debe hacerse cuenta con el consentimiento popular, y el partido gobernante lo hace tolerablemente bien, es probable que el sistema unipartidista obtenga el apoyo público”.

2.3. Sistemas de partidos políticos en América Latina

El estudio de los sistemas de partidos en América Latina es un campo de investigación no muy desarrollado. Sólo disponemos de una pequeña cantidad de estudios monográficos y casi de ningún estudio comparativo. Los escritos llamados comparativos en su gran mayoría son compilaciones que juntan estudios país por país. Salvo pocas excepciones (Sartori 1976, Nohlen 1981), en los tratados generales no se toman en cuenta los casos latinoamericanos. Tampoco sabemos mucho acerca de la utilidad de los conceptos y esquemas teóricos elaborados en base a la experiencia europea para explicar la estructura y evolución de los sistemas de partidos en América Latina. Esta carencia se refiere sobre todo a los factores genéticos de los sistemas de partidos, a su relación con la base social y con el sistema político.

Por otra parte, hay mucho ideologismo en lo que se sostiene en el discurso político sobre la relación entre partidos políticos y clases o sectores sociales. Y sólo recientemente a partir de la redemocratización los politólogos latinoamericanos están dando importancia a la relación entre sistemas de partidos y sistema político en el contexto de una preocupación por mejorar la gobernabilidad y consolidar la democracia. La pregunta es si hay viabilidad para la democracia representativa con una determinada estructura del sistema de partidos, de determinadas formas de interacción de los partidos políticos, de determinados patrones de comportamiento de las élites políticas y de los intereses sociales a través de sus organizaciones, etc.

La tipología de Sartori ofrece, a primera vista, el mejor acceso a una visión general de los sistemas de partidos en América Latina. A través de la historia de la región, se pueden encontrar todos los tipos de sistemas de partidos, desde el unipartidismo (Cuba), pasando por el tipo hegemónico (México antes de las reformas de los años 90, Nicaragua en los años 80), el bipartidismo (Uruguay hasta 1971, Colombia, Costa Rica), el multipartidismo moderado (Venezuela en los años 70, Ecuador, Perú durante los años 80), hasta el multipartidismo polarizado (Bolivia hasta 1985, El Salvador, Chile 1970-1973).

Un elemento específico de los sistemas de partidos en América Latina es su frecuente y discontinua variación en el tiempo, o sea su falta de institucionalización. Los factores que influyen en este fenómeno son numerosos, entre ellos se destacan el ciclo democracia- autoritarismo-democracia, el marcado presidencialismo, la mayor volatilidad de los votos, las reubicaciones ideológicas-programáticas y el desencanto o la frustración ciudadana respecto a las gestiones de gobierno. Aún cuando hubiera cierta constancia en el sistema de partidos, ésta parece más aparente que real, pues bajo su superficie tienen lugar cambios sustanciales.

A partir de la redemocratización de los años 80, se puede observar una significativa tendencia hacia una estructura bipolar de la competencia en los sistemas de partidos de América Latina. Por un lado, hay muchos más casos de bipartidismo de lo que comúnmente se cree. Tomando como base empírica las últimas elecciones parlamentarias del siglo XX, el porcentaje de escaños que lograron adjudicarse los dos

partidos más grandes fue del 100% en Paraguay, el 95,3% en Honduras, el 93,2% en Colombia, el 89,5% en Costa Rica, el 88,6% en la República Dominicana, el 88,5% en Guatemala.

Por otro lado, donde no baja la cantidad de partidos a nivel del Parlamento en la misma forma y no se producen por lo tanto porcentajes de concentración tan altos en los dos partidos mayores, la bipolaridad se manifiesta en la formación de dos polos pluripartidistas del sistema de partidos, como en el caso de Chile y de Nicaragua, o de un polo unipartidista y otro pluripartidista como en el caso de Argentina. Incluso en sistemas de pluralismo moderado como el de Bolivia a partir de 1985, la competencia política adquiere características bipolares debido a la formación de pactos o coaliciones de gobierno en función de la toma de decisión acerca de la elección presidencial por el Congreso y la de mejorar la gobernabilidad.

Esta tendencia a la bipolaridad facilita la formación de mayorías parlamentarias en apoyo al presidente, siempre que la disciplina interna de los partidos o de los polos pluripartidistas lo permitan. Es importante no confundir esta tendencia con bipolarización o simplemente polarización, concepto que expresa una agudización de conflictos ideológicos. La señalada tendencia está acompañada precisamente de un mayor pragmatismo y un menor grado de polarización ideológica entre los partidos en competencia que se manifiesta en programas electorales bastante similares y la competencia con base en la cuestión de quién puede implementar mejor estas políticas.

2.4. Organización de partidos políticos

La organización de los partidos políticos es un tema que, en nuestra opinión y de manera acertada, corresponde sólo a los propios partidos políticos definir y estructurar, claro está, tratándose de un sistema político genuinamente democrático. De esta manera, cualquier intervención estatal excesiva o arbitraria en el tema de la organización interna de los partidos políticos implicaría, de hecho, la negación misma de un sistema de partidos democrático en tanto que faltaría el elemento clave que es la libertad de cada partido político para adoptar las formas internas que mejor convengan a sus intereses e ideología.

2.4.1. Organización de partidos políticos centralizados

La mayoría de politólogos que han analizado el tema de la organización de los partidos políticos, lo han hecho desde la perspectiva de la ubicación del poder político real dentro de un partido político dado, bajo la premisa, correctamente fundamentada en nuestra opinión, de que finalmente en toda organización humana la determinación de la estructura orgánica y funcional de un ente tiende a responder a los intereses de las personas o grupos —nomenclaturas o elites— que precisamente detentan y ejercen el poder real con respecto a la vida de la entidad de que se trate. En este sentido, debe analizarse qué clase de facultades, atribuciones, funciones, control contable y actividades generales, son competencia de los distintos niveles de las jerarquías de un partido, y qué funcionario en particular las ejercita.

A continuación se hará referencia a una tipología simplificada de la organización de los partidos políticos a partir de su grado de centralización, para lo cual usaremos una clasificación tripartita que ordena a los partidos en partidos políticos de cuadros, de masas y de vanguardia.

2.4.1.1. Partidos políticos de cuadros

Los llamados partidos políticos de cuadros son organizaciones controladas por un grupo relativamente pequeño de líderes, usualmente al frente del grupo legislativo o bancada parlamentaria de un partido, o en la dirigencia de los comités ejecutivos nacionales, quienes disponen de plena libertad para generar políticas de interferencia o control por parte de los llamados miembros de la base de la pirámide de la membresía, y a la vez, con apoyos sólo ocasionales de los mismos.

2.4.1.2. Partidos políticos de masas

Por otro lado, los partidos de masas se caracterizan por contar con una membresía formal mucho más amplia, activa y comprometida, que, de hecho, y debido al aprendizaje que implica la participación personal y directa, está mejor dispuesta para colaborar en la implementación de la toma de decisiones de la dirigencia electa de un partido político dado.

La membresía de los partidos de masas usual y tradicionalmente ha sido la fuente

primaria de financiamiento más importante de dichos partidos a través del pago de cuotas, práctica que antaño constituía un verdadero timbre de orgullo y un deber de clase casi religioso, que a veces tenía prioridad por encima de gastos primarios para el sustento de la propia familia de un miembro ferviente.

2.4.1.3. Partidos políticos de vanguardia

Los dos generales tipos de organización partidaria se complementan con una tercera forma de estructura organizativa con características de poder centralizado que se configura con el llamado partido de vanguardia, las políticas y las líneas conductuales del mismo son elaboradas y tomadas por parte de una nomenclatura en la sede nacional del partido, pero se espera, sin embargo, que los miembros de base se encuentren total y continuamente comprometidos con la implementación de dichas políticas partidarias. En este tipo de organización la citada nomenclatura actúa casi como un grupo de iluminados infalibles que necesaria e indisputablemente saben lo que más les conviene a las bases.

2.4.2. Organización de partidos políticos descentralizados

La forma de organización de partidos políticos descentralizados más comúnmente citada, es la llamada estratarquía, que se configura en la praxis político-electoral cuando nace un partido político descentralizado compuesto por una multitud de unidades oligárquicas menores, en las que la política partidaria se elabora y aplica de

manera diferente e independientemente de cada unidad nuclear menor, teniendo esta un solo ámbito espacial limitado de aplicación y validez.

2.4.2.1. El Comité

En el comité, el ente partidario está constituido por un grupo pequeño de oligarcas o caciques permanente activos que ejercen y comparten el poder únicamente entre ellos, y que casi no hacen esfuerzo alguno por buscar o promover la colaboración de otros individuos incluso durante las campañas mismas, en tanto la eficacia y fuerza de su monopolio político lo hace innecesario.⁵

2.4.2.2. El club o círculo

El club es una unidad en la cual los líderes y los miembros trabajan conjuntamente, tanto para diseñar como para implementar la política partidaria.

2.5. Fuerzas políticas

2.5.1. El derecho como compromiso entre grupos opuestos

Con frecuencia el Derecho surge como resultado de una lucha política por el poder o la supremacía entre los diferentes grupos o clases dentro del Estado. En este caso el

⁵ Duverger, Maurice, op. cit., supra nota 1, pág. 65.

Derecho es generalmente resultado de un compromiso o acuerdo entre esos grupos con el fin de acabar con la lucha y de llegar a un modus vivendi para el futuro.

Tal resultado puede lograrse de dos modos. En primer lugar, los dos o más grupos que luchan entre sí por la supremacía o la igualdad de derechos pueden tener aproximadamente la misma fuerza. En tal caso, una lucha llevada a su extremo podría ser de valor y éxito dudosos y el reajuste pacífico de las diferencias puede aparecer como meta más razonable y deseable. En segundo término, la prudencia, la comprensión o el interés bien entendido del grupo o clase más fuerte puede sugerir la conveniencia de llegar a un acuerdo con otros grupos o clases de la comunidad. Los gobernantes y aristocracias inteligentes se han dado a veces, cuenta de que es útil y práctico asegurarse la buena voluntad de los grupos y clases más débiles y conseguir su cooperación voluntaria en interés de la estabilidad y prosperidad públicas. No hay mejor media de conseguir la cooperación leal de las masas, que dar a la comunidad política un orden jurídico que defina los derechos y deberes de cada uno y proporcione a todos un mínimo de seguridad personal.

La Constitución de los Estados Unidos es un ejemplo de la afirmación de que las leyes fundamentales, o al menos algunas partes de ellas, son, con frecuencia, fruto de un compromiso político entre grupos e intereses poderosos.

2.5.2. Derecho como autolimitación de los gobernantes

El Derecho se origina no sólo del compromiso y el pacto entre grupos o partidos políticos contrapuestos, sino también de un acto de autolimitación o autorrestricción de un gobernante o de una oligarquía gobernante poderosa. No es un acontecimiento raro en la historia que un gobernante autocrático fuerte haya dado a su pueblo un código jurídico. No es condición necesaria de tal acto un motivo altruista o humanitario. Puede ser una acción dictada meramente por la voluntad de propia conservación, por la ambición, por miedo al descontento y a la revolución o porque el gobernante se haya dado cuenta de que al transformar el poder arbitrario en Derecho puede darle una base más amplia y duradera.

Todo liderazgo inteligente percibe que una mayoría es generalmente más fuerte que un solo hombre y que por esa razón es preciso aplacar y satisfacer a la mayoría de una u otra forma. El Derecho produce el efecto de dar a los ciudadanos una cierta seguridad con respecto a lo que puedan hacer en sus vidas diarias, sin incurrir en desfavor del gobierno. Les permite ordenar y planear sus vidas sin el miedo constante a intromisiones repentinas y arbitrarias del gobierno o de los agentes por él nombrados.

En consecuencia, es un acto de buena política y gobierno limitar el propio poder, aunque constitucionalmente sea ilimitado, dando a los súbditos un código jurídico que especifique sus derechos y deberes. Así el código más antiguo que se conoce en la

historia de la humanidad, el de Hammurabi, fue promulgado por un autócrata, Hammurabi famoso rey de la antigua Babilonia.

En la primitiva Grecia encontramos un ejemplo de un hombre que gozó de poder ilimitado y lo empleó al servicio del Derecho. En el año 594 A.C. Solón fue elegido Arconte de Atenas y realizó una serie de reformas sobre las que se apoyó el futuro progreso de aquella república. Las reformas fueron encaminadas a reducir las proporciones de la lucha de clases, disminuyendo los derechos de la aristocracia y aumentando los derechos y poderes del pueblo. Esas reformas pusieron las bases de la democracia ateniense. Solón introdujo cierto grado de participación popular en la administración de justicia. Se permitió a los miembros de la clase más baja tomar parte en la asamblea popular y en los tribunales, entre otras.

La combinación de funciones políticas y judiciales en manos de un gobernante político ha producido con frecuencia una situación precaria para el desarrollo o el mantenimiento del Derecho. El poder ilimitado tiende siempre a poner en peligro el régimen de Derecho.

2.6. Poder político

2.6.1. Definición de poder político

El poder corresponde a la aptitud humana no sólo de actuar, sino de actuar de manera concertada. El poder no es nunca la propiedad de un individuo; pertenece a un grupo y existe sólo mientras permanece unido el grupo. Cuando decimos que alguien está en el poder, nos referimos efectivamente a que tiene poderes de un cierto número de personas para que actúe en su nombre. En el momento en que desaparece el grupo que dio origen al poder en un principio, su poder se desvanece igualmente.⁶

Esta concepción de poder nos remonta hasta Atenas y Roma, ya que la República se basa en el imperio de la ley, que descansa sobre el poder del pueblo. Desde esta perspectiva, desaparece la relación mando - obediencia y se mantiene la concepción del poder por consenso, inherente a la misma existencia de las comunidades políticas. En un gobierno representativo, se supone que el pueblo dirige a quienes lo gobiernan. El gobierno, entendido como un conjunto de instituciones que dirigen políticamente un país, constituye una manifestación y una materialización del poder. Se conserva o desmorona, cuando el poder del pueblo deja de sustentarlo.

⁶ Arendt, Hannah, **On violence**, New York, Harcourt Brace and Company, 1970, pág. 32

También, se entiende por poder la capacidad de hacer algo: P tiene poder de hacer X. Quien ejerce poder siempre tiene poder y también puede tenerlo. Poder es la capacidad de hacer que una persona haga algo que de otro modo no haría.⁷

2.6.1.1. Ventajas e inconvenientes de los enfoques unidimensional, bidimensional y tridimensional del poder político

El enfoque unidimensional constituye un enfoque pluralista que considera como intereses las preferencias políticas manifestadas por el comportamiento de todos los ciudadanos que se suponen están dentro del sistema político. Según este, el poder está enteramente incorporado y plenamente reflejado en las decisiones concretas o en la actividad directamente relacionada con su adopción.⁸ Se da este enfoque cuando un conjunto de valores, creencias, rituales y procedimientos institucionales predominantes actúan sistemáticamente y consecuentemente en beneficio de personas y grupos determinados a expensas de otros. Los beneficiarios están colocados en posición aventajada para defender y promover sus intereses establecidos. Son un grupo elitista o minoritario dentro de la población, aunque muchas veces la movilización de inclinaciones puede beneficiar y frecuentemente beneficia a una gran mayoría.

El poder se ejerce cuando A participa en la adopción de decisiones que afectan a B. También, se ejerce el poder cuando A consagra sus energías a crear o reforzar aquellos valores sociales y políticos y prácticas institucionales que limitan el alcance del

⁷ Held, D., en Félix Oppenheim, **Conceptos políticos**. Pág. 49.

⁸ Lukes, Steven, **El poder un enfoque radical**, Pág 85.

proceso político a la consideración pública, solamente de los problemas que sean relativamente inocuos para A. En la medida en que A consigue hacerlo, se impide, para todos los efectos prácticos, que B ponga sobre el tapete cualquier problema cuya resolución pueda perjudicar seriamente al conjunto de preferencias de A.

En la medida en que una persona o un grupo, consciente o inconscientemente, crea o refuerza barreras al aparamiento de conflictos, esa persona o grupo tiene poder. Todas las organizaciones políticas sienten inclinaciones por la explotación de unos conflictos y la supresión de otros, puesto que organizar es movilizar inclinaciones.

Ciertos temas se organizan dentro de la política, mientras que otros lo hacen fuera de ella. El enfoque bidimensional del poder se refiere a intereses subjetivos más que a objetivos. Se considera que las preferencias manifestadas por el comportamiento de quienes parcial o totalmente están excluidos del sistema político son agravios abiertos o encubiertos. Bachrach y Baratz⁹ plantean, por un lado, como una manera general para referirse a todas las formas de control con éxito de A sobre B, es decir, de la consecución por A de la obediencia de B. Califican de poder a la consecución de la obediencia mediante la amenaza de sanciones.

Esta tipología abarca coerción, influencia, autoridad, fuerza y manipulación. Existe coerción cuando se logra la obediencia mediante amenaza de privaciones, ahí donde haya un conflicto. Existe influencia cuando, sin recurrir a la amenaza tácita o franca

⁹ Bachrach, Peter; Baratz, Morton. S., **The two faces of power**, American Political Science Review, December 1962, págs. 947-952.

privación rigurosa, hace A que B cambie su curso de acción. Autoridad cuando B reconoce la orden de A es razonable en términos de sus propios valores, porque lo considera legítimo y razonable, o porque ha llegado a reconocer la orden por medio de un procedimiento legítimo y razonable. En el caso de la fuerza, se da cuando, por ejemplo, A alcanza su objetivo frente a la ausencia de obediencia de B despojándole de la opción entre obediencia y falta de obediencia. Manipulación es, distinta de las demás, dado que aquí es posible al faltar a la obediencia por parte del que ha de obedecer un conocimiento, bien de la procedencia, bien de la naturaleza exacta de lo que se le pide.

Este enfoque comprende tanto la adopción de decisiones, o elección entre varias alternativas, como la adopción de no decisiones, o una decisión que conduce a la supresión o frustración de un reto latente o manifiesto a los valores o intereses de quien adopta la decisión. La adopción de las no decisiones es un medio mediante el cual las demandas puedan ser sofocadas, mantenidas ocultas, o amortiguadas. Este enfoque, además, comporta una crítica cualificada del primero y deja un margen para considerar las formas en que se puede impedir que se adopten decisiones acerca de problemas potenciales, en torno a los cuales existe un conflicto observable de intereses (subjetivos) considerados como encarnados en preferencias políticas expresas y agravios infrapolíticos. Supone un importante avance con respecto al enfoque unidimensional, porque incorpora al análisis de las relaciones de poder la cuestión del control sobre el programa político y de los modos de mantener, fuera del proceso político, problemas potenciales del programa político.

Tanto en el primer enfoque como en el segundo, el poder es la posibilidad de que los individuos realicen su voluntad pese a la resistencia de otros, pero el poder de controlar el programa político y excluir problemas potenciales, no puede ser adecuadamente analizado a menos que sea concebido como una función de fuerzas colectivas y de conciertos sociales.

El enfoque tridimensional del poder comporta una minuciosa crítica de los dos primeros enfoques, dejando un margen para la consideración de las muchas formas de mantener fuera de la política problemas potenciales, gracias a la actuación de fuerzas sociales y prácticas institucionales, o a las decisiones tomadas por individuos. Esto puede ocurrir cuando se está en presencia de un conflicto latente. Este tipo de conflicto supone un conflicto de necesidades o preferencias entre aquellos que están sujetos a este tipo de conflicto. Para este tipo de conflicto se requiere que los sujetos intervinientes adquieran conciencia de sus intereses.

En síntesis el enfoque tridimensional: critica el carácter behaviorista; hace hincapié en la adopción de decisiones y en el control del programa político (no necesariamente a través de decisiones); se habla de problemas y de problemas potenciales; el conflicto es observable (abierto o encubierto) y latente; por último, se hace referencia a intereses subjetivos y reales.¹⁰

¹⁰ Rokkan, Stein, **Diez textos básicos de Ciencia Política**. Pág. 266.

2.7. Clasificación de los partidos políticos

Las clasificaciones variaran acorde al autor, algunos por su número, importancia, tamaño, influencia, por quienes la integran, ideologías y otros factores relevantes en determinado momento.

Por su número:

- unipartidistas
- bipartidistas
- multipartidistas

Aunque dicha clasificación no atiende a otros factores que en la actualidad están cobrando relevancia, aún hoy algunos tratadistas la consideran acertada.

Al estudiar la naturaleza sociológica de los partidos políticos, la clasificación de Robert Michels¹¹, el cual fue discípulo de Weber, señala que todos los partidos representan matices o situaciones intermedias en las cuales coexisten elementos que pertenecen a las clasificaciones que da, por supuesto en proporciones desiguales.

La clasificación que se describe es la siguiente:

- Partidos de clientela, basados en la autoridad de una persona ya sea por carisma o liderazgo.

¹¹ Michels, Robert. **Los Partidos Políticos un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna**. Págs. 189-192.

- Los partidos de interés social o económico, que tienen como base los intereses de clase, como los partidos obreros y campesinos y;
- Los Partidos doctrinarios inspirados en las ideas políticas o morales que constituyen una visión del mundo.

Para Maurice Duverger¹² los Partidos Políticos se clasifican en dos:

- Partidos de Cuadro, que consiste en la selección que hacen cada uno de sus miembros al anteponer la cantidad por la calidad de sus integrantes, por lo que generalmente son de cierta clase social y disponen con cierta influencia a nivel local o nacional. Adicionalmente a eso generalmente son poco disciplinados y el financiamiento proviene de personas con poder económico; que tienen determinado interés y están dispuestos a financiar estos Partidos. Generalmente estos partidos de Cuadros se llegan a convertir con el tiempo en Partidos de Masas.
- Partidos de masas: Estos partidos poseen una estructura fuerte y una organización estable, ofrecen una estructura piramidal en la que se superponen planos jerarquizados, los integrantes se identifican más con la ideología que con la persona misma, la adhesión es abstracta y la decisión reposa sobre todos sus miembros y la subordinación de la dirección de la base.

¹² Duverger, Maurice, **Introducción a la Política**. Págs. 35,36,42.

2.8. Tipos de partidos políticos

Richard Gunther y Larry Diamond han planteado cinco géneros sobre los tipos de partidos políticos:

- Partidos de notables: Nacen entre principios y mediados del siglo XIX en Europa, en el marco de regímenes semidemocráticos y de sufragio censitario. Contaban con estructuras organizacionales mínimas, asentadas sobre redes interpersonales en el seno de un ámbito geográfico reducido. Débilmente ideologizados. Basados en la distribución de beneficios particulares a los residentes. Se subdividen en partidos de notables y clientelistas.
- Partidos de masas: Surgen a fines del siglo XIX y comienzos del XX en Europa, se extienden en la actualidad a países asiáticos y africanos. Se caracterizan por tener una organización sólida y una amplia base de afiliados que aportan económicamente al partido. Mantienen lazos fuertes con organizaciones externas como sindicatos, entidades religiosas y medios de comunicación. Se clasifican en: nacionalistas (pluralistas o ultranacionalistas) socialistas (socialdemócratas o leninistas) y religiosos (confesionales o fundamentalistas).
- Partidos étnicos: Se conforman principalmente en la etapa de la descolonización de los años 60' y 70'. Carecen de una organización demasiado extendida y sofisticada. No tienen estructuras programáticas que incorporen a toda la sociedad. Utilizan generalmente la vía electoral para lograr beneficios particularistas para sus seguidores.

- Partidos electoralistas: Se consolidan en la década del 70' en el marco de la expansión de los medios de comunicación y el declive del Estado de Bienestar. Son organizacionalmente débiles aunque desarrollan una gran actividad durante las campañas electorales. Se distinguen: los partidos atrapados, programáticos y los personalistas.
- Partidos movimentistas: Surgen en el seno de las democracias postindustriales. Adoptan características diversas dependiendo del contexto. Abarca los partidos libertarios de izquierda que se basan en la idea de consenso negativo, es decir que abarcan una base de seguidores heterogénea pero sustancialmente posicionada sobre diferentes temas. Por ejemplo, el Partido Verde alemán. También incluye a los de extrema derecha cuyo núcleo ideológico está relacionado con la búsqueda de principios como el orden, la tradición, la identidad y la seguridad. Estos últimos son hostiles con otros partidos, con el Estado y el sistema en general; existen algunos principios xenófobos y racistas. Por ejemplo, el Partido Nacional en Francia.

2.9. Funciones de los partidos políticos

Los partidos realizan una gran cantidad de funciones dentro del sistema político y algunas de ellas no son exclusivas. Por ejemplo, la articulación de intereses también la realiza la burocracia pública, y la socialización política los medios de comunicación social por mencionar algunas.

Las funciones según Peter Merkl: Para Peter Merkl¹³ las funciones de los partidos son las siguientes:

- Reclutamiento y selección del personal directivo para los diversos cargos gubernativos.
- Generación de programas y políticas de gobierno.
- Coordinación y control de los órganos de gobierno.
- Integración social mediante la satisfacción y conciliación de las demandas de los grupos, o la generación de un sistema común de creencias o ideología.
- Integración social de los individuos mediante la movilización de la ayuda y la socialización política.
- Contra organización de la oposición o subversión.

Las funciones según Giovanni Sartori: Para Giovanni Sartori¹⁴, las funciones principales son

- La comunicación de la sociedad con el Estado, lo cual resalta que debe de existir y que en eso se basa el éxito, de cómo la sociedad le comunica al Estado sus necesidades mediatas e inmediatas.
- Canalización, esta se refiere al rol que tienen los Partidos Políticos, ya que como expliqué anteriormente, fue hasta la época moderna donde se hace necesario la creación de estas instituciones como tales, para tener el medio de expresarse la sociedad y los dirigentes

¹³ Merkl, Peter, H. **Teorías Políticas comparadas**. Págs. 352-362

¹⁴ Sartori, Giovanni. **Teoría de la Democracia**. Tomo 1. El Debate contemporáneo. Traducción Sánchez, Santiago. Págs. 54,92.

CAPÍTULO III

3. Democracia

3.1. Historia de la democracia

La democracia aparece por primera vez en muchas de las antiguas civilizaciones que organizaron sus instituciones sobre la base de los sistemas comunitarios e igualitarios tribales (democracia tribal).

Entre los casos mejor conocidos se encuentran la relativamente breve experiencia de algunas ciudades estados de la Antigua Grecia, en especial Atenas alrededor del año 500 antes de Cristo. Las pequeñas dimensiones y la escasa población de las polis (o ciudades griegas) explican la posibilidad de que apareciera una asamblea del pueblo, de la que solo podían formar parte los varones libres, excluyendo así al 75% de la población integrada por esclavos, mujeres y extranjeros. La asamblea fue el símbolo de la democracia ateniense. En la democracia griega no existía la representación, los cargos de gobierno eran ocupados alternativamente por todos los ciudadanos y la soberanía de la asamblea era absoluta. Todas estas restricciones y la reducida población de Atenas (unos 300.000 habitantes) permitieron minimizar las obvias dificultades logísticas de esta forma de gobierno.

En América en el siglo XII se formó la Liga Democrática y Constitucional de Haudenosaunee, integrada por las naciones Séneca, Cayuga, Oneida, Onondaga y Mohicanos, donde se consagraron los principios de limitación y división del poder, así como de igualdad democrática de hombres y mujeres. La democracia de Haudenosaunee ha sido considerada por varios pensadores como el antecedente más directo de la democracia moderna.

Durante la Edad Media europea se utilizó el término de democracias urbanas para designar a las ciudades comerciales, sobre todo en Italia y Flandes, pero en realidad eran gobernadas por un régimen aristocrático. También existieron algunas democracias llamadas campesinas, como la de Islandia, cuyo primer Parlamento se reunió en 930 y la de los cantones suizos en el siglo XIII. A fines del siglo XII se organizaron sobre principios democráticos las Cortes del Reino de León (1188), inicialmente llamado ayuntamiento, debido a que reunía representantes de todos los estamentos sociales. En escritores como Guillermo de Ockham, Marsilio de Padua y Altusio aparecen concepciones sobre la soberanía del pueblo, que fueron consideradas como revolucionarias y que más tarde serían recogidas por autores como Hobbes, Locke y Rousseau.

La democracia liberal toma sus orígenes de la época de la Ilustración europea. En aquel momento casi todos los estados de Europa eran monarquías, con el poder político ostentado por el rey o por la aristocracia. La posibilidad de la democracia no había sido considerada de forma seria por la teoría política desde la época

grecorromana, y la creencia inherente a ella era la de la inestabilidad y el caos debido a los caprichos de la gente. Más adelante llegó a creerse que la democracia era algo antinatural, pues los humanos eran vistos como malvados por naturaleza, violentos y necesitados de un líder fuerte que reprimiera sus impulsos destructivos.

En Europa el protestantismo fomentó la reacción democrática al rechazar la autoridad del Papa, aunque por otra parte, hizo más fuerte el poder temporal de los príncipes. Desde el lado católico, la Escuela de Salamanca atacó la idea del poder de los reyes por designio divino, defendiendo que el pueblo era el receptor de la soberanía. A su vez, el pueblo podía retener la soberanía para sí (siendo la democracia la forma natural de gobierno) o bien cederla voluntariamente para dejarse gobernar por una monarquía. En 1653 se publicó en Inglaterra el Instrument of Government, donde se consagró la idea de la limitación del poder político mediante el establecimiento de garantías frente al posible abuso del poder real. A partir de 1688 la democracia triunfante en Inglaterra se basó en el principio de libertad de discusión, ejercida sobre todo en el Parlamento.

Las ideas liberalitas inspiraron la Guerra de la Independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa (finales del siglo XVIII) que dieron a luz a la ideología del liberalismo e instituyeron formas de gobierno que intentaron llevar a la práctica los principios de los filósofos ilustrados. Ninguna de estas formas de gobierno era precisamente la que hoy llamamos democracia liberal ya que en ese tiempo el derecho a voto estaba restringido a una minoría de la población, pero eran una especie de prototipos de la democracia liberal actual. Desde que los simpatizantes de estas formas

de gobierno fuesen conocidos como liberales, los propios gobiernos comenzaron a ser llamados democracias liberales.

La conformación de lo que es el estado moderno en el siglo XVIII, suscitaron el desarrollo de las instituciones de orden democrático y del constitucionalismo. Todo lo que deriva de la sustitución del estado medieval por el estado democrático representativo se consolidó a través de un cuerpo de normas fundamentales, que organizaran y le dieran legitimidad al poder constituido

En América la revolución de los comuneros de Paraguay de 1735 sostuvo el principio democrático elaborado por José de Antequera y Castro: la voluntad del común es superior a la del propio rey. Por su parte, en Brasil, los afroamericanos que lograban huir de la esclavitud a la que habían sido reducidos por los portugueses, se organizaron en repúblicas democráticas llamadas quilombos, como el Quilombo de los Palmares o el Quilombo de Macaco.

La Independencia de Estados Unidos en 1776 estableció un nuevo ideal para las instituciones políticas de base democráticas, expandido por la Revolución Francesa de 1789 y la Guerra de Independencia Hispanoamericana (1809-1824), difundiendo las ideas liberales, los derechos humanos concretados en la Declaración de Derechos de Virginia y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, el constitucionalismo y el derecho a la independencia, principios que constituyeron la

base ideológica sobre la que se desarrolló toda la evolución política de los siglos XIX y XX. La suma de estas revoluciones se conoce como las Revoluciones burguesas.

Las constituciones de Estados Unidos de 1787 con las enmiendas de 1791, Venezuela de 1811, España de 1812, Francia de 1848, y Argentina de 1853 ya tienen algunas características democráticas, que registrarán complejos avances y retrocesos. La evolución democrática inglesa fue mucho más lenta y se manifestó en las sucesivas reformas electorales que tuvieron lugar a partir de 1832 y que culminaron en 1911 con el Parliament Act, que consagró la definitiva supremacía de la Cámara de los Comunes sobre la de los Lores.

Tras la Primera Guerra Mundial y especialmente después de la Segunda, la democracia liberal alcanzó una posición dominante entre las teorías de gobierno y hoy en día es apoyada por la inmensa mayoría del espectro político.

En realidad recién puede hablarse de la aparición progresiva de países democráticos a partir del siglo XX, con la abolición de la esclavitud, la conquista del sufragio universal, el reconocimiento de la igualdad legal de las mujeres, el fin del colonialismo europeo, el reconocimiento de los derechos de los trabajadores y las garantías de no discriminación para las minorías raciales y étnicas.

3.2. Etimología y definición de democracia

El término democracia proviene del antiguo griego (δημοκρατία) y fue acuñado en Atenas en el siglo V antes de Cristo a partir de los vocablos δῆμος, demos, que puede traducirse como pueblo y κρατῶ, kratós, que puede traducirse como poder, gobierno o autoridad.

Esta primera acepción del término, difiere en gran manera con el concepto actual de democracia. Debido a que en aquel entonces el pueblo que decidía cuestiones políticas se conformaba por un grupo de varones de más de 30 años, cuyos vínculos de sangre debían ser comprobables y siendo esto el requisito sine qua non para ser considerado ciudadano.

En una acepción moderna, democracia, se concibe como una forma de Estado dentro de la cual la sociedad entera participa, o puede participar, no solamente en la organización del poder público, sino también en su ejercicio, teóricamente se basa en la forma de intervención popular en el gobierno, mediante el sufragio relativamente universal y libre, la libertad de discrepancia y el derecho de oposición pacífica; y se propone en el fondo, o como finalidad, impulsar el bienestar de todas las clases sociales, y con preferencia, o para restablecer la igualdad en principio, elevar el nivel de vida de las humildes o modesta.¹⁵

¹⁵ Cabanellas, Guillermo, **Diccionario usual de derecho**, pág. 617.

Al respecto Hermann Heller indica que “...La democracia es una estructura de poder construida de abajo hacia arriba... en ella rige el principio de la soberanía del pueblo: todo poder estatal procede del pueblo... El derecho de la democracia, respondiendo a su función como regla de orientación y previsión, atribuye la formación del poder del Estado al “pueblo”, aun cuando el cuerpo electoral esté constituido por una pequeña parte de la población real y hayan individuos que, valiéndose por ejemplo de su superior potencialidad económica, contrapesen buena parte del poder electoral...”

Respecto a la participación de las personas indica “...Pero incluso en una democracia en que exista igualdad de oportunidades sociales, el pueblo sólo puede mandar por medio de una organización de dominación. Toda organización, sin embargo, precisa de una autoridad y todo ejercicio de poder está sujeto a la ley del pequeño número; los que actualizan las actividades de poder unidas en la organización ha de disponer siempre de una determinada suma de libertad de decisión y, con ello, de poder no limitado democráticamente. Esto se aplica tanto al poder del Estado como a la estructura de poder de los partidos políticos que organizan en la democracia las exteriorizaciones de voluntad de los electores...”

En referencia a los partidos políticos manifiesta “...en los partidos políticos, el reducido grupo de los dirigentes, juntamente con la burocracia del partido, concentra el poder en su mano tanto más fácilmente cuando mayor y más complicada sea la organización y cuanto más reducida sea la preparación e interés político de los electores...”¹⁶

¹⁶ Heller, Hermann, **Teoría del Estado**, pág. 313 y 314.

Sin embargo la importancia de la participación del pueblo de esta forma en el régimen democrático determinados círculos, más amplios o más reducidos, del pueblo del Estado disponen de un poder político eficaz que se revela prácticamente, sobre todo, en el nombramiento, revocación y control de los dirigentes políticos. Constituye singularmente una realizada política de máxima importancia práctica el que la organización democrática del Estado de derecho, con su división de poderes y garantía de los derechos fundamentales, limite eficazmente del poder político de los dirigentes mediante preceptos constitucionales, asegurando a todos los miembros del pueblo del Estado sin excepción una suma, muy variable, ciertamente, en la realidad, de libertades, es decir, de poder social y político.

3.3. Concepciones filosóficas de la democracia

Platón: Es a quien se le atribuyen ser el primero en acuñar el vocablo democracia. Este filósofo griego realiza un análisis sobre las constituciones de las Ciudades-Estados cercanos a Atenas. Por ser un idealista, para él todas las formas de gobierno son corruptas y les señala un orden descendente, ampliamente desarrollado en el libro octavo de su obra la República, que son la timocracia, oligarquía, democracia y tiranía. A estas hay que agregarles las dos buenas formas que solamente se alcanzan en un mundo ideal, sumando en total seis formas.

Sin embargo no era partidario de esta forma de gobierno. La división anterior se realiza en base a vicios y virtudes. Siendo el vicio de la democracia el deseo inmoderado de la libertad, que se transforma en libertinaje¹⁷.

Para Platón la mejor forma de gobierno era la monarquía, dirigida por el filósofo-rey. Persona educada para ser estadista, aunado con todas las virtudes que tienen los descendientes de la realeza.

"Cuando la democracia se desgasta y se debilita es suplantada por la oligarquía."

Aristóteles: Discípulo de Platón. Desarrolla seis formas de gobierno, tres buenas (monarquía, aristocracia, Polítia) y tres malas (tiranía, oligarquía y democracia).

Pero esta descripción no es igual a la de su maestro. Dado que para Aristóteles este orden no implica una decadencia lineal, más bien indica la contraposición de las formas buenas con las malas. De tal modo que la mejor es la monarquía y la peor de todas es la tiranía.

Lo expone de esta manera "...Ya que constitución y gobierno significan lo mismo y el órgano de gobierno es el poder soberano de la ciudad, es necesario que el poder soberano sea ejercido por una persona o unos pocos o la mayoría. Cuando el uno, pocos o la mayoría ejercen el poder en vista del interés general, entonces forzosamente esas constituciones serán rectas, mientras que serán desviaciones los

¹⁷ Bobbio, Norberto, **La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político**. Pág. 24

que atienden al interés particular de uno, de pocos o de la mayoría... Tenemos la costumbre de llamar monarquía al gobierno unipersonal que atiende al interés general, y aristocracia al gobierno de pocos... cuando se propone el bien común; cuando es el mayor número el que gobierna atendiendo al interés general recibe el nombre común a todas las constituciones política... Las degeneraciones de las mencionadas formas de gobierno son: la tiranía de la monarquía, la oligarquía de la aristocracia, y la democracia de la política. La tiranía, en efecto, es una monarquía orientada hacia el interés del monarca, la oligarquía hacia el de los ricos y la democracia hacia el interés de los pobres. Pero ninguna de ellas atiende el provecho de la comunidad...”¹⁸

Polibio: Continúa con la división de las formas de gobierno. Pero con una variante, ya que para él la democracia es la política de Aristóteles e introduce un nuevo término la oclocracia que describe al un gobierno popular en su manera corrupta. Polibio describe, citado por Bobbio, a la democracia de la siguiente forma “...paralelamente, no debemos declarar que hay democracia allí donde la turba sea dueña de hacer y decretar lo que le venga en gana. Sólo la hay allí donde es costumbre y tradición ancestral venerar a los dioses, honrar a los padres, reverenciar a los ancianos y obedecer las leyes...”¹⁹

“La diferencia de hombre a hombre debe ser menor en el estado de naturaleza que en el de sociedad, y en qué medida la desigualdad natural debe aumentar en el especie humana con la desigualdad institucional”
Discursos

¹⁸ Ibid. Pág. 34.

¹⁹ Ibid. Pág. 46.

“Encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común a la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual, uniéndose cada uno a todos, no obedezca, sin embargo, más que a sí mismo y permanezca tan libre como antes” el Contrato Social.

Rousseau: El pensamiento del filósofo indica que la civilización, la técnica y las artes sustituyen a la fuerza y la agilidad. El hombre en sociedad es débil por que depende de los demás, por el contrario, en la naturaleza el hombre depende exclusivamente de sí mismo. En este aspecto se puede vislumbrar la alineación que sufren los hombres en la vida en sociedad, pues no tiene autonomía y la dependencia de otros le lleva a convertirse en esclavos. El hombre salvaje es libre y vive el presente. No es un ser pasivo sino todo lo contrario, su dinamismo y actividad le hace estar mucho más vivo que el hombre civilizado, que se preocupa y tiene la cabeza llena de banalidades.

En el Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombre, Rousseau ahonda más que en el discurso sobre las ciencias y las artes en las diferencias que hay entre la vida del hombre en la naturaleza y la vida en sociedad. La balanza entre ambos modelos de vida se decanta claramente del lado de la vida en la naturaleza; las diferencias entre la vida en la naturaleza y en la vida en sociedad tiene siempre una base moral donde la distinción entre lo bueno y lo malo siempre están presentes. Como dato reseñable en la distinción entre naturaleza y sociedad hay que señalar que Rousseau considera que el hombre no es sociable; la sociabilidad no es un rasgo

característico del ser humano. Si este rasgo llama la atención y es contrario a la mayoría de las tesis sobre la esencia del hombre, aún es más llamativo que Rousseau esté en contra de Hobbes y afirme que el hombre no es malo por naturaleza que el hombre no es lobo para el hombre. La sociedad civil y la política son artífices de que el hombre viva rodeado de injusticias y desigualdades. El filósofo de Ginebra cree que la sociedad civilizada es la causa de las guerras y no la naturaleza; el estado de naturaleza es el mejor para tener la paz (tesis diametralmente opuesta a Spinoza).

Opuesto totalmente a la depravación que hay en la sociedad está el estado de naturaleza, donde no hay ninguna manifestación del mal. En la inocencia de los hombres primitivos no hay esclavitud, todos son libres y no existe la ley del más fuerte, cosa que es digna de tener en cuenta, pues al observar a los animales, vemos que generalmente el más fuerte es el que domina y ejerce su poder sobre los demás miembros del grupo. En el Contrato Social también se trata la cuestión sobre la ley del más fuerte. En un contexto que ha cambiado bastante, Rousseau rechaza dicha ley para rechazar a su vez la sumisión de unos hombres ante el poder de otros. Rousseau lleva todos estos asuntos hasta las últimas consecuencias y no le tiembla la mano al sostener que los hombres miserables están todos en la sociedad civil; la vida en sociedad aflige a los individuos, cosa que no pasaba en el estado de naturaleza.

A lo largo de todo el pensamiento roussoniano, el estado de naturaleza no se opone a la sociedad civil; hay un proceso que se inicia con el estado de naturaleza, de ahí se

pasa a un estado civil totalmente injusto que critica en sus Discursos, y finalmente se llega a un estado civil legítimo fruto del contrato social.

En el Contrato Social, Rousseau rompe con lo dicho en los discursos, evoluciona en la voluntad general. Mientras que en el discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres, la sociedad es algo totalmente negativo y opuesto a la naturaleza, en el Contrato Social, la sociedad no es tan nociva. El hombre que vive en la sociedad fruto del contrato entre los hombre no tiene su naturaleza, entendida como algo característico situado en el interior de uno mismo, corrompida; ahora, incluso la sociedad hace mejores a los hombre y permite que se desarrollen sus facultades al máximo. El estado de niñez que tanto le gustaba a Rousseau, crece ya a un estado de adulto; la inocencia del niño se transforma hacia el perfeccionamiento del hombre adulto.

En su obra El Contrato Social, el autor plantea que el gran problema de la política está en encontrar una forma de gobierno justa que sitúe a la ley por encima de los hombres y que preserve la dignidad y la libertad. Por tanto, defiende un Estado que no sea intolerante, pues la intolerancia nunca conduce a la paz y la armonía entre los hombres, sino que lleva a la violencia.

Por ello el autor manifiesta su firme defensa de la libertad y considera que la esclavitud es algo contrario a la naturaleza. Por naturaleza, el hombre es libre y no esclavo. El argumento de la fuerza no tiene consistencia como para aceptar la esclavitud. Ante el

poder del más fuerte, Rousseau llama a la rebeldía, puesto que no hay por qué obedecer a los poderosos. La esclavitud y la imposición no tienen cabida en una sociedad justa.

El contrato social se presenta como algo totalmente voluntario por parte de los individuos; ellos mismos se someten voluntariamente a la ley. En el contrato social y en esta sumisión voluntaria es determinante la ley, algo que es uno de los pilares de su pensamiento. El contrato entre los individuos es válido siempre y cuando sean libres y no haya ningún tipo de coacción. La libertad actúa además como vínculo en el proceso mediante el cual la voluntad individual se transforma en la voluntad general. Gobernar no es lo mismo que someter, de ahí que haga falta un pacto entre todos los ciudadanos que sea justo y evite que los hombres se dividan en amos y esclavos. El pacto social nace a causa de unas necesidades que se alivian con la cooperación colectiva; en este pacto, todos ganan y pierden de igual medida.

La fuerza individual pasa a ser colectiva y así se construye la voluntad general. La voluntad general debe ser aceptada y obligada por todos. Hablar de voluntad general es hablar de libertad, libertad en el ámbito social, se entiende. En esta obra el Estado nace con buenas intenciones, y tiene en la justicia y la fuerza de los hombres su verdadero impulso.²⁰

²⁰ Hurtado Simo, Ricardo, **Tres visiones sobre la democracia**: Spinoza, Rousseau y Tocqueville. <http://serbal.pntic.mec.es/AParteRei>. 20 de abril de 2009.

El hombre en la sociedad justa participa activamente en la política, del tal manera que el Estado representa a todos los individuos y se recupera la noción de ciudadano, frente a ese otro ciudadano que está corrompido en los discursos. Rousseau no subordina la sociedad civil al Estado, algo que en cierta medida sí hace Spinoza al distinguir entre la vida externa y la vida interna, pero sí afirma que el individuo sólo puede ser libre en el seno de la comunidad.

Para Rousseau, todo el consentimiento de las masas, es manifestado de forma expresa o se presume, de acuerdo con el orden político sea libre o autoritario, siempre ha de circular a través de un órgano de poder intermedio, donde corre el riesgo de cambiar la intención original, siendo este el partido político.

Baruch Spinoza: Tratado teológico-político; para él la democracia es la forma política más justa; se presenta como el sistema donde las leyes son más racionales, prima el bienestar de la comunidad y el individuo goza de libertad. Teniendo a la razón, producto de la educación de los ciudadanos

Para la estabilidad del Estado es esencial que los súbditos sean fieles al poder voluntariamente establecido, y para ello el poder político tiene por una parte que obrar sin caer ni en una anarquía ni en la más dura de las tiranías. Esta tarea es compleja, y Spinoza lo sabe, pero más compleja se observa en la experiencia política actual, puesto que no es visto con buenos ojos que las democracias occidentales tengan leyes coactivas para con los ciudadanos; a todos nos gusta tener derechos, pero no tanto

obligaciones. Pero lo que a Spinoza le interesa es la función educativa del Estado, como el Estado tiene la ardua misión de encausar las voluntades de los hombres para alejarlos de las pasiones y hacer posible la convivencia pacífica.

Basándose en referencias bíblicas, el filósofo judío considera un pilar esencial que los gobernantes y los gobernados comparten intereses, para hacer posible que se cumplan las decisiones del gobierno y que los súbditos se impliquen con dichas órdenes. Es preciso a su vez una igualdad de derechos entre todos los ciudadanos, pues la desigualdad lleva a la rebeldía y al levantamiento contra el orden establecido. Un ejemplo actual de esta relación entre causa-efecto está en los enfrentamientos acaecidos en Francia, donde bajo el pretexto de injusticias sociales, grupos de jóvenes han arremetido contra todo lo que se ha interpuesto en su camino, También sobre la desigualdad entre hombres habla Condorcet, y la considera la causa principal de la corrupción política.

Con respecto al voto Spinoza manifiesta "...En el Estado democrático, en efecto, todos los que nacieron de padres ciudadanos o en el suelo patrio, o los que son beneméritos del Estado o que deben tener derecho de ciudadanía por causas legalmente previstas, todos éstos, repitos, con justicia reclaman el derecho a votar en el Consejo Supremo y a ocupar cargos en el Estado..."²¹

Esto se ve reforzado por su percepción de la soberanía, al ser citado por Bobbio, indica en "Los fundamentos del gobierno democrático... ninguno transfiere a otros su

²¹ Spinoza, **Tratado Político**. Pág. 220.

natural derecho de forma tan definitiva que luego no deba ser consultado; sino lo da a la parte mayor de toda la sociedad, de la que él es miembro. Y por ese motivo todos continúan siendo iguales como eran en el anterior estado de naturaleza...”²²

Nietzsche: Para este autor la democracia es: “Un gobierno de la mayoría un ardid de la especie inferior contra la especie superior, por preferir la cantidad sobre la calidad y esterilizar la civilización”.

Como se sabe, la democracia en su concepción moderna, surgida en el siglo XVIII, en los albores de la Ilustración, encuentra su momento cúlmine en La Revolución Francesa en que sus principios de libertad, igualdad y fraternidad se hacen carne en el espíritu europeo del siglo XIX. Y si en su origen ilustrado la palabra libertad adquiere un significado teórico-filosófico y la fraternidad un significado social, la igualdad adquiere un significado político, y por tal, hija predilecta de todas las tendencias democráticas que empezarán a ponerse en boga...Para comprender la idea negativa que tiene Nietzsche sobre la democracia, tenemos que partir del hecho que él es contrario a las ideas modernas. Pero no de cualquier idea, sino de todas las ideas modernas sobre las cuales ejerce una crítica radical. Es crítico de éstas porque, en lo fundamental, éstas le parecen atentatorias a la propia esencia del ser del hombre, al querer hacer prevalecer el instinto gregario a través de las ideas filosóficas y políticas que permeaban los ideales de la época. Al intentar así hacerlo, las ideas modernas reivindican al hombre amputado, en tanto como totalidad humana que es, no puede olvidársele su otra cara, su individualidad, como esencia de su propio ser. Una y otra vez denuncia muy

²² Bobbio, Norberto, **Estado, gobierno y sociedad**, pág. 202.

fuertemente que el instinto gregario es lo que se encuentra detrás de las ideas modernas, fundamentalmente en sus ideas políticas.²³

Según el filósofo, en la sociedad moderna, el ser humano se ha convertido en un animal gregario, en un rebaño, y necesita institucionalizar esa valoración y organizar su vida al calor de instituciones políticas. Sin duda, y Nietzsche insiste en este punto, la democracia es la mejor expresión de cómo se ha radicalizado el instinto gregario, al cual Nietzsche se opone con todas sus fuerzas. Para Nietzsche, la democracia moderna, sea la liberal o la socialista, busca mediante la gregarización asegurar el bienestar, y el mejor modo de vida del hombre. Pero, refugiarse en la democracia para alcanzar los supuestos de bienestar y felicidad, para el filósofo es un signo de debilidad, de cobardía, por no atreverse a enfrentar la vida en toda su totalidad (realidad), en todo lo que es, en su tragedia, en su acaecer, en su azar y también en sus incertezas y propios errores también.²⁴

Para Nietzsche la democracia moderna no sólo terminó por destronar al rey y secularizar la palabra de Dios, sino que terminó por cambiar la situación del rebaño religioso por la del rebaño político. No obstante, ahora en este nuevo rebaño el hombre sigue apocándose como tal, sacrificando su innata individualidad, rindiéndose a la mediocridad del número. El igualitarismo democrático ha terminado por convertir al hombre en algo subjetivo, inconsistente y banal. Con ello el hombre en vez de ganar

²³ Reivindicando a Nietzsche, **La política**, Hernán Montecinos, http://www.filosofia.com.mx/index.php?/forolibre/archivos/reivindicando_a_nietzsche_ii_la_politica/, 19 de abril de 2009.

²⁴ Ibid.

posiciones más altas, se sigue retrotrayendo a una mínima significación; justo el momento cuando el pueblo deja de ser tal para transformarse en masa.²⁵

3.4. Democracia interna, derecho de participación en Guatemala

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 10% 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 (inciso c del Artículo 27), resulta que algunos partidos podrían celebrar Asambleas válidas con

²⁵ Ibid.

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, 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, 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.

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.²⁶

En agosto de 1989 la Asociación de Investigación y Estudios Sociales ASIES, 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, tal vez 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.²⁷

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

²⁶ Montenegro Ríos, Carlos Roberto. **Historia de los partidos políticos en Guatemala**. Pág 78.

²⁷ Schwank, John. **El ordenamiento interno de los partidos políticos**. Págs .4-54

por diferentes partidos políticos, cuestión que denota la extrema volatilidad electoral que es realmente espectacular.²⁸

Existe una separación entre lo normado y la realidad. La primera 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, las demandas y necesidades de los demás sectores de la sociedad.

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

²⁸ Torres Rivas, Edelberto y González, Secundino. **La difícil legitimidad: elecciones en Guatemala.** Pág. 17

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.

3.5. Problemática derivada de la relación entre estructura normativa y empírica de la democracia

El gobierno surge de la voluntad popular libremente expresada; rige la división de poderes que impide la concentración de autoridad en un hombre o en una institución. Predomina la voluntad de la mayoría, pero se respetan los derechos de las minorías políticas.

Es obligatorio dar publicidad a los actos de gobierno. Los gobernantes se renuevan periódicamente respetando las normas constitucionales iguales para todos. Existe plena tolerancia hacia las minorías étnicas, religiosas o culturales. Existe pluralismo político, y se permite la libre actividad de partidos opositores al gobierno. Se respetan los derechos humanos.

En un sistema democrático como el guatemalteco, cuando se utiliza la expresión primer mandatario para referirse al jefe de Estado (en este caso al Presidente de la Nación), la gente poco informada traduce esa expresión como el que manda. No es así: la palabra define al que recibe del pueblo un mandato que debe ejecutar, haciendo cumplir la voluntad popular. En un régimen democrático, los mandatarios son los funcionarios y representantes que han recibido como tarea la misión de gobernar o administrar en nombre de la nación.

Abraham Lincoln (presidente de los Estados Unidos entre 1861 y 1865) solía comentar cuando se refería a la tarea de gobierno: Para esto nos ha contratado el pueblo.

También, se entiende hoy por democracia, una forma de vida, la participación del pueblo en el gobierno, base de la soberanía, es una característica imprescindible de un régimen democrático. Pero no alcanza sólo con ello para que exista la democracia tal como la entendemos actualmente.

No basta con un sistema de elecciones, ni es suficiente que el gobierno esté sostenido por el apoyo de la mayoría para ser considerado plenamente democrático.

El sistema democrático se sustenta en la vigencia de una serie de valores que permite al ser humano crecer, formarse en libertad, acceder a la igualdad de oportunidades, de expresarse libremente, que proteja su vida, su dignidad y sus derechos.

Si todos los individuos no gozan de tales derechos, si no tienen oportunidad de acceder a la información o de participar en igualdad de condiciones, su intervención en la vida política y en el poder puede llegar a ser ilusoria. Por eso, hoy se entiende la democracia también como una verdadera forma de vida.

En algunas oportunidades, ha ocurrido que un gobierno que llegó al poder por medios formalmente democráticos, respetando las leyes vigentes, después se convirtió en autocrático (es el caso del nazismo alemán, en 1933).

Puede suceder, asimismo, que en un régimen autocrático aparezcan aisladamente gestos de tolerancia hacia un grupo minoritario, o que un gobierno democrático manifieste intenciones de concentrar poder.

3.6. Gobernabilidad

La gobernabilidad se refiere a un proceso por el que los diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad, de tal modo que al hacerlo, influyen y llevan a cabo políticas, toman y ejecutan decisiones relativas a la vida pública. La gobernabilidad supone una integración entre las instituciones formalmente concebidas y la sociedad. Los valores culturales y las normas sociales existentes, así como las tradiciones o las estructuras sociales, son variables esenciales que influyen en este proceso de interacción.

En términos generales, puede entenderse por gobernabilidad la situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno. Por el contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la capacidad gubernamental.

3.7. Tipos de gobernabilidad

- La gobernabilidad como eficacia es la concepción de ésta como la efectividad de la acción gubernamental. Para este tipo de concepto lo que cuenta es que se implementan las acciones que planea el gobierno, sin importar si cuentan con el consenso de la población. Si una acción es planeada y ejecutada es que existe gobernabilidad.

- La gobernabilidad cómo la acción de buen gobierno se refiere, como su nombre lo indica, a la acción estatal llevada a cabo en base al buen gobierno o gobierno de los justos, como se plasma en el pensamiento platónico.
- La gobernabilidad como estabilidad o ausencia de ésta, consiste en un aspecto sintético con respecto a los dos conceptos anteriores, como la adaptabilidad o, de nuevo, su ausencia de las instituciones a las demandas sociales.

Tomando como referencia las diferentes concepciones, la gobernabilidad democrática no sólo se refiere al ejercicio del gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social, en el marco de la democracia y el Estado de Derecho.

El interés sobre la gobernabilidad se encuentra relacionado con la aparición o agudización de situaciones de crisis en los sistemas y regímenes políticos. En el caso de las democracias del Tercer Mundo se originan condiciones políticas especiales que realzan el significado de las variables políticas para entender las recurrentes crisis de gobernabilidad. De esta suerte, pueden asumirse como tales la calidad del liderazgo y las preferencias de éste, la ideología prevaleciente, el grado de armonía interélites, el diseño de las instituciones políticas dominantes como el sistema de partidos políticos y las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, y el peculiar papel del Estado como el responsable primordial del desarrollo socioeconómico.²⁹

²⁹ Alcántara, Manuel, Conferencia magistral, **Los poderes legislativos en América Latina: situación actual y retos.**

Según Manuel Alcántara, en América Latina las relaciones entre ejecutivo y legislativo se sitúan en el centro neurálgico de la crisis de gobernabilidad de la región.³⁰ En este contexto, las instituciones cruciales, aunque no únicas para comprender una crisis de gobernabilidad, son el régimen de gobierno y el sistema electoral.

Usualmente las crisis de gobernabilidad se dan en países con sistemas de partidos poco institucionalizados, donde la fragmentación partidaria es alta, la disciplina es baja, el Presidente goza de fuertes poderes ejecutivos, la confianza en las instituciones es muy limitada y donde el Estado deja muchas zonas marrones.³¹

Sin embargo, a pesar de la precariedad del sistema de partidos en la región, la democracia ha logrado mantenerse y superar las crisis de gobernabilidad que se han dado. En este contexto, la experiencia latinoamericana reciente ha demostrado que la gobernabilidad puede lograrse parcialmente con acuerdos y coaliciones que mantengan el consenso alrededor de ciertos temas fundamentales.

Los acuerdos o coaliciones políticas han sido altamente beneficiosos para mantener la estabilidad de algunos gobiernos en Latinoamérica. La gobernabilidad se ha podido alcanzar debido a que las fuerzas políticas han logrado concertar frentes. Por el contrario, aquellos países que se caracterizan por una fuerte atomización del sistema de partidos, han generado gran inestabilidad.

³⁰ Kohli, citado en Alcántara, Manuel. **Gobernabilidad, crisis y cambio**. Pág. 36.

³¹ Altman, David, op. Cit. **Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura**. Pág. 390.

Lo anterior no significa que a la gobernabilidad se llega exclusivamente con acuerdos entre partidos. De hecho, existen innumerables variables y contingencias que amenazan la estabilidad de un régimen. No obstante, el sostén de los partidos políticos se constituye en un punto de apoyo fundamental para un gobierno que busca desenvolverse adecuadamente en escenarios como los órganos legislativos.³²

3.8. Gobernabilidad democrática

La gobernabilidad se refiere a un proceso por el que los diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad, de tal modo que al hacerlo, influyen y llevan a cabo políticas, toman y ejecutan decisiones relativas a la vida pública. La gobernabilidad supone una integración entre las instituciones formalmente concebidas y la sociedad. Los valores culturales y las normas sociales existentes, así como las tradiciones o las estructuras sociales, son variables esenciales que influyen en este proceso de interacción.

En términos generales, puede entenderse por gobernabilidad la situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno. Por el contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la capacidad gubernamental.

³² Murillo, Gabriel y Ruiz, Juan. **Gobernabilidad en América Latina: la desanatomización de los partidos políticos.** En partidos y clase política en América Latina en los 90. Pág. 288.

Al hacer un análisis de la gobernabilidad, es necesario tomar en cuenta la relación que este término tiene con la democracia. La democracia es una forma de gobierno y la gobernabilidad es un estado, cualidad o propiedad que nos indica el grado de gobiernos que se ejerce en una sociedad. Por lo tanto puede existir una democracia como forma de gobierno, y no por eso va a existir un gobierno democrático. La compleja relación entre gobernabilidad y democracia ha sido juzgada, tanto en términos positivos como en negativos. En cuanto a los positivos, siempre se destaca que la vigencia de las reglas democráticas aumentan las posibilidades de alcanzar una adecuada gobernabilidad, y en cuanto a los negativos, Bobbio (1984) critica que, bajo un régimen democrático, la expresión del conflicto de las sociedades es más fácil de manifestar, y que de no resolverse favorablemente el conflicto, éste obstaculizaría la legitimidad del gobierno. Bobbio también critica el problema de la distribución del poder, que a veces merma los procesos de toma de decisiones de las demandas, postergándolas y a veces evitando su aplicación. En la América Latina de hoy, vivir en democracia no es solamente un derecho de cada hombre, sino un imperativo social. La democracia es el nuevo nombre de la paz.

CAPÍTULO IV

4. Multipartidismo y su relación con el sistema electoral

4.1. Origen del multipartidismo

El multipartidismo tiene distintos orígenes: el fraccionamiento de las opiniones al interior de la sociedad; la falta de coincidencia de las opiniones al interior de la sociedad; la falta de coincidencia entre varias categorías de oposiciones dualistas, de manera que su entrecruzamiento produce una división de opciones que genera la multiplicación de partidos; la existencia de numerosas minorías nacionales o raciales; la diversidad religiosa y una marcada división de clases, la confusión ideológica; o la desorientación del electorado, entre las más importantes.

Por lo regular, el multipartidismo coexiste con la representación proporcional, aunque su asociación no ocurre siempre. En el caso de Irlanda y Alemania, hay representación proporcional pero relativamente pocos partidos.

En el siglo pasado, en Europa surgieron partidos políticos, que giraron en torno a la lucha entre conservadores y liberales. Así surgió el bipartidismo clásico. A fines de ese siglo los partidos liberales se escindieron en dos alas: la liberal y la radical. De este último, nació en varios países el movimiento radical europeo que se formó con partidos autónomos que escaparon al tradicional bipartidismo conservador-liberal.

A principios del siglo XX, el multipartidismo europeo vivió su primera etapa encarnada en el tripartidismo que se nutrió con la participación de los partidos socialistas y comunistas. Más tarde los partidos socialistas se dividieron en marxistas, revisionistas, reformistas, socialdemócratas, socialistas democráticos y laboristas, con esto el multipartidismo se diversificó.

Dieter Nohlen señala, por ejemplo, que la constitución del sistema multipartidista en la República Federal de Alemania se debió, sobre todo, al desarrollo político del Imperio que había conducido a un particularismo de partido con intereses ideológicos, sociales y económicos distintos; también se debió a la crítica situación económica, que provocó la radicalización del comportamiento electoral, suscitando el surgimiento de diversos partidos.

En América Latina, el sistema multipartidista surgió en el siglo XIX, por el fracaso de los partidos liberales y conservadores en integrar a las clases bajas en la política nacional. La adopción de sistemas de representación proporcional y la expansión del sufragio universal aceleró su desarrollo y aun en países en donde predominó el bipartidismo se desarrollaron facciones al interior de los dos partidos.

La fortaleza del multipartidismo es que promueve mejor la representación de los diferentes intereses que existen dentro de un sistema político, pero a su vez, es su debilidad porque genera el riesgo de que puede provocar la atomización de la sociedad por cuestiones ideológicas, lo que se expresaría en una exacerbada e

intransigente discrepancia entre las distintas posiciones. De modo que cuando un partido no alcanza la mayoría de los puestos de representación, tiene que recurrir a la coalición, la cual puede plantear problemas de estabilidad para el funcionamiento del gobierno debido a las diferencias ideológicas de los partidos que lo componen, como fue el caso de la Cuarta República Francesa, en la que de 1946 a 1958, se sucedieron veinte gobiernos de coalición.

En México, formalmente ha existido el multipartidismo desde la década de los años treinta del siglo pasado, pero en la práctica el sistema de partidos no era competitivo, dado el papel preponderante del entonces partido dominante: El PRI. Paulatinamente esta situación comenzó a cambiar en los sesenta con el establecimiento de diputados de partidos y de un sistema mixto de mayoría y de representación proporcional. Esta tendencia se fue fortaleciendo a través de diferentes reformas electorales y mediante la creación de senadores plurinominales; pero sobre todo fue a partir de 1988, cuando realmente el régimen de partidos puede considerarse como multipartidista.

4.2. Definición de multipartidismo

El multipartidismo: consiste en la existencia de tres o más partidos que juegan un rol significativo a nivel parlamentario. El multipartidismo puede ser temperado o puro.

El multipartidismo es el sistema político en cuyos procesos participan competitivamente más de dos partidos políticos por sí mismos o mediante coaliciones, sin que uno solo

de ellos sea capaz de dominar la arena política.

4.3. Clasificación del multipartidismo

De acuerdo con Sartori, partidos y sistemas de partidos, existen dos tipos de multipartidismo, uno moderado y otro polarizado o extremo. A este último lo integran seis o más partidos relevantes y generalmente está asociado a la existencia de partidos anti sistema, a oposiciones bilaterales e irresponsables y a la tendencia de los votantes a abandonar a los partidos del centro e irse a los partidos localizados en los extremos del espectro político. La República de Weimar en la Alemania de la entreguerra, la Cuarta República Francesa y la Italia de la Posguerra, son considerados clásicos de sistemas multipartidistas polarizados.

Otra clasificación doctrinaria del multipartidismo es:

Multipartidismo temperado: está constituido por aquel sistema de partidos en que hay un máximo de cinco o seis partidos relevantes a nivel parlamentario.

Multipartidismo puro: cuando hay más de seis partidos que juegan un rol relevante a nivel parlamentario.

Dentro de los sistemas multipartidistas es posible encontrar a ciertas oportunidades de un partido dominante, que es aquel que adquiere un neto predominio y posee de modo duradero una fuerte mayoría relativa o la mayoría absoluta, lo que le permite participar

de manera preponderante en el gobierno o ejercerlo solo sin riesgo de ser eliminado. El partido central del sistema de partidos, en torno a él se construye la mayoría gubernamental o ella se forma contra él, como reflejo a su accionar.

Un sistema multipartidista con partido central o dominante lo encontramos en Japón (partido conservador), en Italia (partido demócrata cristiano), en Dinamarca, Noruega, Suecia entre otros casos.

Un sistema de multipartidismo temperado lo encontramos en Luxemburgo, Bélgica, Holanda, Francia, España, Islandia, entre otros países. Un sistema de multipartidismo puro lo encontramos en Israel como caso típico.

4.4. Modos de formación del multipartidismo

La tipología del multipartidismo es difícil: de tres al infinito pueden concebirse innumerables variantes, dentro de cada una. El tripartidismo francés de 1945, no tiene nada en común con el tripartidismo belga tradicional; el cuatripartidismo escandinavo es profundamente diferente del cuatripartidismo suizo; la dispersión de la derecha francesa no tiene el mismo significado que el fraccionamiento de los partidos en Checoslovaquia antes de la guerra o en la República Española. Aquí, toda clasificación parece arbitraria y frágil: cada organización nacional parece conservar un carácter particular, singular, único, que le impide entrar dentro de los cuadros generales. Pueden distinguirse algunos rasgos comunes, sin embargo, si se consideran los modos

de formación del multipartidismo. Pueden construirse a este respecto un esquema teórico que encaje bastante bien con los hechos, partiendo del carácter natural del sistema dualista y comprobando que esta tendencia fundamental puede ser alterada por dos fenómenos diferentes: el fraccionamiento interior de las opiniones y la superposición de los dualismos.

Consideremos un régimen bipartidista: por ejemplo, la Inglaterra actual. En el Partido Laborista es bastante neta la distinción entre los moderados. En el seno del Partido Conservador las divisiones son actualmente menos precisas, porque el partido está confinado a la oposición.

En todos los partidos se encuentran duros y blandos, conciliadores e intransigentes, diplomáticos y doctrinarios, indulgentes y vehementes. La oposición de reformistas y revolucionarios en los partidos socialistas continentales, a principios del siglo pasado constituyó sólo un caso muy general de una tendencia muy general.

En el fondo, la distinción sociológica del temperamento radical y del temperamento conservador podría ser completada con una segunda, que opondría el temperamento extremista y el moderado, completándose ambos entre sí; ya que hay conservadores extremistas y conservadores moderados, radicales extremistas y radicales moderados. Cuando la segunda distinción se limita a crear facciones y rivalidades en el seno de los partidos engendrados por la primera, el dualismo natural no es modificado. Pero si esas

facciones se exasperan y no toleran ya la cohabitación, el bipartidismo de base es opuesto en jaque y cede su lugar a un multipartidismo.

Así, la escisión de radicales y liberales rompió en Suiza el bipartidismo inicial de 1848 (conservadores-liberales) y creó un tripartidismo que los socialistas transformaron luego en cuatripartidismo. En casi toda Europa la escisión de comunistas (revolucionarios), y socialistas (reformistas), hacia 1920, aumentó el número de partidos.

Toda oposición es dualista por naturaleza, si implica una rivalidad entre dos puntos de vista simétricamente contradictorios, pero si las diferentes oposiciones permanecen independientes por mucho tiempo, unas de otras, la adopción de un punto de vista en un terreno deja relativamente libre de escoger un punto de vista dentro del otro. El multipartidismo nace de esta independencia recíproca de las oposiciones. Supone necesariamente que los diferentes sectores de la actividad política estén relativamente aislados unos de otros y encerrados: lo propio de toda concepción totalitaria es, precisamente, establecer una dependencia rigurosa entre todos los problemas, de modo que una posición respecto a uno implique necesariamente una posición correlativa en cada uno de los otros.

Pero las ideologías totalitarias pueden coexistir y engendrar un multipartidismo, a condición de no estar de acuerdo en el de la actividad privilegiada, que subordina a la suya toda toma de posición en las demás. Si todos los franceses estuvieran de acuerdo

en admitir que el dualismo Este-Oeste está por encima de todos los demás, veríamos sólo dos partidos: comunistas y anticomunistas. Si estimaran todos como esenciales la rivalidad de liberales y dirigistas, veríamos sólo dos partidos: conservadores y socialistas. Si pensaran, por el contrario, que la oposición clericales laicos es fundamental, como se cree todavía en algunos rincones de provincia, veríamos sólo dos partidos: católicos y librepensadores. Por el contrario, el hecho de que algunos destaquen la rivalidad liberales-dirigistas, otros la rivalidad cristianos-laicos y otros la rivalidad Este-Oeste, mantiene el multipartidismo.

4.5. Tipos de regímenes multipartidistas

Considerando el multipartidismo establecido, y no ya los mecanismos de ese establecimiento, pueden distinguirse diversas variantes, según el número de rivales: tripartidismo, cuatripartidismo, polipartidismo. Pero esta tipología es todavía más frágil que la anterior: definiremos, pues, algunos ejemplos concretos.

Dos casos principales de tripartidismo merecen, así, ser analizados: el tripartidismo de 1900 y el tripartidismo australiano actual. Sabemos que el bipartidismo fundamental de la opinión fue transformado en tripartidismo, como consecuencia del desarrollo de los partidos socialistas a fines del siglo XIX y principios del XX., en Inglaterra, Bélgica, Suecia, Australia, Nueva Zelanda, etc.

El actual bipartidismo australiano descansa en una base social. El dualismo de conservadores-laboristas, que corresponde al esquema burguesía-proletariado, se altera aquí por una representación política separada de la clase campesina, representada por el Country Party. Este traduce un esfuerzo bastante claro por dar a los agricultores un medio de expresión análogo al del Labour para la clase obrera: su voluntad misma de calcar su organización de la del Partido Laborista es prueba de ello. Es interesante comparar este ejemplo con las tentativas, hechas en algunas democracias populares, para establecer un multipartidismo sobre una base social, que llevaba a la misma trinidad: partido obrero, partido campesino, partido liberal burgués.

Los partidos campesinos son, pues, relativamente raros; en todo caso, jamás han tomado el carácter general de partidos socialistas. En algunos países, sin embargo, su desarrollo ha engendrado un cuatripartidismo que merece ser señalado, ya que se trata de un fenómeno poco común. Este cuatripartidismo es el resultado de la superposición de un partido agrario al tripartidismo conservador-liberal-socialista, en general en Europa alrededor de 1900. Ésa es, más o menos, la situación actual de los países escandinavos, puede comparársele la de Suiza y el Canadá.

Más allá de los cuatro partidos, no hay clasificación posible. Hagamos a un lado el polipartidismo, o tendencia a la extrema multiplicación de los partidos, que puede explicarse por causas generales bastante variables. Hay varios tipos de polipartidismo. Podríamos aislar un polipartidismo nacionalista o étnico, propio de los países divididos

en varios grupos históricos o raciales: las oposiciones de razas se superponen aquí a las oposiciones sociales y políticas.

4.6. Teorías en torno al gobierno dividido

Las teorías surgidas en torno a las críticas al presidencialismo son imprescindibles para analizar los problemas que presentan los sistemas presidenciales, entre ellos los derivados del gobierno dividido, como el bloqueo y la ingobernabilidad del sistema.

Los primeros estudios sobre el presidencialismo fueron iniciados en los años ochenta, cuando diversos teóricos comenzaron a analizar las implicaciones del presidencialismo en los procesos de consolidación democrática. Estos estudios estuvieron marcados por las críticas hechas a este régimen por J. Linz.

El debate entre la idoneidad del presidencialismo o el parlamentarismo marcaron las líneas de análisis de los críticos del presidencialismo, iniciando un debate sobre la influencia de las instituciones formales en la estabilidad democrática. Linz y sus seguidores veían en este régimen la causa de los fracasos democráticos de los sistemas latinoamericanos y propugnaban como solución, la instauración de otra forma de gobierno, como el parlamentarismo o el semipresidencialismo (Stepan y Skach),³³ adaptándolos a la realidad social, económica y política de la región latinoamericana.

³³ Alfred Stepan y Cindy Skach, **Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada**. Pág. 105.

Frente a los críticos del presidencialismo, que han dominado el debate académico, han surgido otras perspectivas menos negativas como las de Shugart y Carey, Mainwaring y Shugart,³⁴ que reconocen las debilidades del presidencialismo pero no defienden un cambio de forma de gobierno. Abogan por el presidencialismo como un sistema adecuado para la viabilidad democrática, poniendo en duda la mayoría de los argumentos esgrimidos por Linz, así como aquellos planteamientos que proponen fórmulas mixtas como el semipresidencialismo.³⁵

Este giro en el estudio del presidencialismo ha provocado un cambio en el debate y una moderación en los postulados. Han aparecido nuevos teóricos que han matizado las posiciones ya existentes y han analizado las diferentes variaciones de los sistemas presidencialistas, defendiendo la idea de que no existe una forma de gobierno universalmente perfecta (Mainwaring).³⁶

Estos teóricos no consideran que exista una forma de gobierno que sea la panacea ante las diversas situaciones de crisis, sino que sostienen que todas las formas de gobierno son válidas si se adaptan a las diferentes condiciones de cada caso.

Algunas tendencias teóricas defienden que no existe una forma de gobierno universal perfecta, y consideran al gobierno dividido (aquella situación en la que el presidente

³⁴ Mark Jones, **Una evaluación de la democracia presidencialista**. Pág. 60-70.

³⁵ Giovanni Satori, Ingeniería constitucional comparada. **Una investigación de estructuras, incentivos y resultados**. Pág. 78-92.

³⁶ Scott Mainwaring, **Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación**, Revista de estudios políticos, 1995.

no cuenta con el apoyo mayoritario de su partido en el Congreso) como causa de bloqueo legislativo y de ingobernabilidad.

El caso más nefasto sería, en la perspectiva de estos especialistas, el de los presidencialismos multipartidistas, como señala Mainwaring. Sería este presidencialismo multipartidista el más proclive a producir un paralizante bloqueo Ejecutivo-Legislativo. A causa de la separación de poderes, a los sistemas presidenciales les faltarían los medios para asegurar que el presidente goce del apoyo de la mayoría parlamentaria.

Mainwaring afirma que en los sistemas bipartidistas, por lo general se produce una tendencia centrípeta, porque los partidos políticos tienden a moderar sus propuestas y dirigirlas hacia el centro con el fin de ganar votos. En este sistema, los partidos extremistas quedan excluidos del juego político y se favorece la estabilidad democrática. Por el contrario, en los sistemas multipartidistas se incrementan las posibilidades de polarización ideológica, las coaliciones son más inestables y con ello se favorece el fracaso del proceso democrático. El autor establece una serie de problemas que se derivan de la combinación del presidencialismo y el multipartidismo, entre los que están el inmovilismo, la polarización ideológica y la dificultad de formar coaliciones de partido.

Respecto al inmovilismo, el sistema presidencialista establece una fuerte separación de poderes, que permite al presidente gobernar sin necesidad de tener mayoría

parlamentaria. Pero, si no cuenta con dicha mayoría, es posible que el parlamento paralice todas las iniciativas del Ejecutivo y se produzca un bloqueo entre los dos poderes que lleve al país a una situación de crisis y de ingobernabilidad.

Según Mainwaring, el multipartidismo favorece más que el bipartidismo, para que se produzca esta situación de bloqueo, con presidentes minoritarios y el surgimiento de una práctica política que dificulta la cooperación con el gobierno. Mainwaring no critica el presidencialismo en general, sino un tipo específico de estructura, la combinación presidencialismo-multipartidismo. Éste defiende que los sistemas bipartidistas son más estables, pues es más fácil que los presidentes tengan mayoría en las cámaras.

Para comprobar su teoría, Mainwaring lleva a cabo un análisis comparado de los diferentes presidencialismos, lo que le permite afirmar que a lo largo del tiempo la combinación presidencialismo-bipartidismo ha sido más favorable para la estabilidad de la democracia y que el multipartidismo fortalece las debilidades del sistema institucional y el fracaso democrático.

Para Mainwaring, el problema no es, por tanto, el sistema presidencialista, sino la fragmentación partidaria, pues como la práctica indica, los presidencialismos con pocos partidos no tienen problemas de inestabilidad. Esta teoría justifica el éxito de los presidencialismos bipartidistas, como el de Costa Rica y el de Estados Unidos, con presidentes con mayorías legislativas que favorecen las posiciones moderadas dentro del Parlamento.

En el polo opuesto, Mainwaring estudia el caso de países presidencialistas con un sistema altamente pluripartidista, como Brasil, Ecuador y Perú, caracterizados por una gran inestabilidad y dificultad para la formación de coaliciones legislativas estables.

En cuanto a la polarización ideológica, la división política propia del multipartidismo la alentaría junto a la tendencia de las propuestas partidarias hacia posiciones extremas, es decir, daría lugar a tendencias centrífugas. Es el proceso contrario al que se da en el bipartidismo (las posiciones tienden al centro y a la moderación, ya que ambos partidos tienen como objetivo la captación del mayor número de votos posible). Y esta situación alentaría, según el autor, la quiebra de la estabilidad democrática.

En todo caso, la combinación de presidencialismo y multipartidismo plantea el problema de la formación de coaliciones de partidos. En los sistemas multipartidistas, las coaliciones en la arena parlamentaria son imprescindibles para conseguir las mayorías legislativas necesarias para el buen funcionamiento democrático. Es precisamente de esta necesidad de donde surge el problema, debido a que el multipartidismo dificulta la formación de estas alianzas y, consecuentemente, se produce el bloqueo entre ambos poderes institucionales. Mainwaring afirma que en una situación de presidencialismo-multipartidismo es más difícil para el presidente alcanzar y mantener alianzas estables.

Sin embargo, la realidad contemporánea de los presidencialismos brinda constantemente casos en donde el presidente no cuenta con una mayoría

parlamentaria (ya sea porque no posee los suficientes escaños partidarios en el Congreso, o bien debido a la indisciplina de los congresistas de su partido) y sin embargo, no se dan las características de bloqueo y polarización típicas del gobierno dividido.

Desde los años ochenta, los países de América Latina han evolucionado en general hacia sistemas de partidos más fragmentados, lo que debería haber provocado muchas más situaciones de crisis y de inestabilidad política y democrática de las que se han producido. A la cabeza de esta pluripartidización se sitúan Brasil, Ecuador, Venezuela, Bolivia, Chile y Guatemala con un número efectivo de partidos superior a cinco. Brasil, Bolivia y Chile, lejos de esta inestabilidad, han superado procesos de reinstitucionalización democrática, conociendo un afianzamiento y crecimiento económico significativo.

Para Mainwaring el multipartidismo dificulta la formación coaliciones legislativas y constituye, precisamente, una de las claves del presente trabajo. La línea adoptada en este artículo se basa en las afirmaciones de Colomer con respecto al gobierno dividido y al multipartidismo, haciendo referencia a un tipo de multipartidismo concreto, el multipartidismo moderado.

Lo antes mencionado en esta tesis parece indicar que el Congreso guatemalteco se ha transformado en una arena institucional relevante, en la que los presidentes se han visto obligados a negociar la sanción de leyes claves para su programa de gobierno,

así como a utilizar discrecionalmente ciertos recursos no constitucionales para resolver el veto que el Congreso puede imponer a sus políticas (recurrente utilización de decretos de necesidad y urgencia, y vetos totales o parciales). Solo piensan en los intereses personales y de la cúpula de poder, por lo tanto los intereses de todos los guatemaltecos pasan a ser un segundo punto en la agenda política, por lo tanto son marginados.

CAPÍTULO V

5. Multipartidismo principal causa de ingobernabilidad en Guatemala

5.1. El presidencialismo multipartidista en Guatemala

La configuración del régimen político en Guatemala, particularmente en lo que se relaciona con el ejercicio del presidencialismo multipartidista en nuestro país, en el contexto del proceso de transición a la democracia que se inició a mediados de la década de los años 80, ha atravesado por dos modalidades.

Las mismas han estado vinculadas a la extensión del poder que el partido de gobierno ha alcanzado en cada caso; es decir, si se ha tratado de un partido mayoritario dominante en el Organismo Ejecutivo y el Legislativo, o si ha sido minoritario en el Legislativo, y por lo tanto obligado a constituir coaliciones o alianzas para buscar la gobernabilidad democrática.

La experiencia de estos casi veintidós años evidencia que durante los cinco gobiernos democráticamente electos que se han sucedido al frente del país, se han experimentado las dos modalidades de presidencialismo multipartidista mayoritario y presidencialismo multipartidista pluralista.

La primera modalidad se caracteriza por el hecho que los partidos que ganaron la presidencia de la República en la segunda vuelta ya habían obtenido la mayoría absoluta de diputados en el Congreso en la primera ronda de las elecciones generales. Por consiguiente, dado que el partido de gobierno era dominante en ambos organismos, se configuró un sistema mayoritario.

La segunda, por el contrario, se refiere al caso de los partidos que si bien ganaron la presidencia en la segunda oportunidad, sólo habían obtenido una representación minoritaria en el Congreso en la primera vuelta, configurándose un presidencialismo multipartidista pluralista.

En el contexto del régimen político guatemalteco, el control de la presidencia de la República es determinante para la conducción del proceso político nacional. Tal como lo indica la Constitución Política de la República de Guatemala, el Presidente, a quien le compete ejercer las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo, es además el Jefe del Estado, representa la unidad nacional y debe velar por los intereses de toda la población de la República.

Paralelamente, la misma Constitución le asigna al Congreso de la República una serie de funciones preponderantes en el proceso político, más allá de la tradicional función legislativa. En efecto, a la vez que es el espacio en que se ejerce la representación de los diversos intereses sociales, propicia el bienestar general, siendo por lo mismo la sede natural del debate nacional; adicionalmente, ejerce funciones clave de control y

fiscalización del ejercicio del poder, principalmente por parte del Ejecutivo. En particular, los diputados –que son postulados por partidos políticos y forman parte de los respectivos bloques legislativos partidarios- son representantes del pueblo y dignatarios de la nación.

A pesar del peso que tradicionalmente ha tenido el presidencialismo en el régimen político guatemalteco, la naturaleza de las atribuciones y funciones asignadas a ambos organismos, en el conjunto del diseño constitucional guatemalteco, presupone el imperativo de una visión y disposición de interdependencia y cooperación interinstitucional en el interés de los objetivos nacionales y de la necesaria gobernabilidad democrática. Esto sin menoscabo del papel que juega la oposición política del o los partidos que estén en competencia con el partido de gobierno.

En los casos en que el partido de gobierno ha controlado la mayoría absoluta en el Congreso sistema mayoritario- se han facilitado las oportunidades de cooperación interinstitucional. Sin embargo, también se han generado situaciones de dependencia del Congreso respecto al Ejecutivo, lo que ha desvirtuado la coordinación e interdependencia que naturalmente debe existir entre los dos organismos políticos del Estado, afectando el desenvolvimiento pleno de las funciones que corresponden al Legislativo, particularmente las de control y fiscalización del ejercicio del poder por parte del Ejecutivo y otras entidades del Estado.

Una situación contraria se comenzó a vivir en Guatemala a partir del año 2004, cuando se transitó a un presidencialismo multipartidista en un contexto pluralista, en el que el presidente no contaba con el apoyo mayoritario de su partido en el Congreso. En efecto, la forma como el electorado votó determinó que ninguno de los partidos políticos contase con la mayoría absoluta de diputados, como había sido usual desde 1986 (con excepción del período 1991-96). Este mismo escenario se repetirá a partir de enero de 2008, con la ventaja que ahora se cuenta con mayor experiencia y madurez, por parte de los partidos políticos, para tratar con un partido de gobierno minoritario.

5.2. Presidencialismo y multipartidismo

La forma de gobierno presidencial descansa en el principio de la separación de poderes. No obstante, este modelo implica, además de la relativa autonomía de las instituciones que ejercen determinadas funciones dentro del régimen político, una situación en la que se comparten poderes y se busca la colaboración de los mismos.

El órgano ejecutivo tiene cierta preponderancia, pero el legislativo también tiene su importancia y no le está subordinado. El poder presidencial está limitado por la colaboración estrecha entre los órganos legislativo y ejecutivo. En este sentido, a pesar de ser órganos que tienen sus respectivas cuotas de poder y autonomía en su funcionamiento y legitimidad, el uno necesita del otro para funcionar. Precisamente cuando falta la adecuada colaboración entre ambos se presenta el llamado conflicto de poderes o ingobernabilidad.

En este sentido, la gran diferencia entre el parlamentarismo y el presidencialismo es que el primero lleva implícita la cooperación inmediata entre los poderes, mientras que en el segundo el jefe de gobierno debe generar incentivos para que esta cooperación ocurra.³⁷

Este sistema conduce a un gobierno estable, pero no necesariamente a un gobierno fuerte, pues el Presidente es libre de actuar dentro del marco de sus poderes, pero encuentra dificultades cuando necesita de la participación del parlamento en la aprobación de leyes, programas o presupuestos, a los cuales este organismo puede oponerse y frenar definitivamente.

El presidencialismo en América Latina constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, produciendo esquemas superpresidencialistas o semipresidencialistas. En los superpresidencialismos los poderes se encuentran desequilibrados en detrimento del legislativo y en beneficio del presidente. Esto se debe a la existencia de otros factores, tales como el modelo de Estado, el caudillismo, la debilidad de los partidos políticos y la estructura de los mecanismos de control.

Por su parte, el semipresidencialismo – tal como se manifiesta por ejemplo en el régimen político de Guatemala - es un presidencialismo mediatizado por mecanismos parlamentarios que confieren al Congreso mayores facultades de control sobre el Poder Ejecutivo y hasta el Judicial. Además, a diferencia del presidencialismo clásico,

³⁷ Alcántara, Manuel y Francisco Sánchez López, **Veto insistencia y control político en América Latina**, diciembre 2001, pág. 159.

el Ejecutivo en el régimen semipresidencial latinoamericano no es unipersonal. Aquí lo configura el Presidente – y a veces un Vicepresidente o más - de la República y un Consejo de Ministros con responsabilidad política ante las cámaras.

El semipresidencialismo se caracteriza por la existencia de mecanismos de aprobación y fiscalización presupuestaria, nombramiento de funcionarios, interpelación de censura y voto de falta de confianza a los ministros, el debate del Congreso con ministros y otros funcionarios de Estado y en situaciones excepcionales la posibilidad de destitución del Presidente. En ambos casos, las principales críticas que se hacen al presidencialismo en América Latina se refieren a su rigidez y sus posibilidades de bloqueo, a la división político institucional que conlleva la baja propensión cooperativa, al catálogo de facultades del poder ejecutivo. Estas complicaciones crecen si los partidos y los sistemas partidarios son débiles y si su número es nutrido.³⁸

Aunado a lo anterior, los países de América Latina conviven con la difícil combinación de presidencialismos multipartidistas. La gran mayoría de los presidencialismos latinoamericanos tienen sistemas multipartidistas, ya que están sujetos a algún grado de representación proporcional para la distribución de escaños en el parlamento. Si bien la representación proporcional promueve la entrada de un partido al legislativo, dándole la posibilidad a pequeños grupos de tener influencia en el proceso legislativo, simultáneamente promueve el multipartidismo dentro del régimen político y a nivel del legislativo.

³⁸ Lanzaro, Jorge, **Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina**. Pág.17.

Dentro de este esquema multipartidista, los presidencialismos pueden catalogarse en dos tipos: por un lado, los sistemas mayoritarios, por el otro los sistemas pluralistas. El primer caso se caracteriza por una mayoría del partido dominante tanto en el legislativo como en el ejecutivo y se tienen cuadros de supremacía presidencial. El segundo se caracteriza por partidos distintos en el ejecutivo y en el legislativo con cuotas de poder importantes, lo que requiere que se produzcan relaciones de mayor coordinación, compromisos y coaliciones que ligen al ejecutivo con el legislativo, vinculando a la vez a los partidos.

En este sentido, algunos teóricos han resaltado las consecuencias negativas que para la estabilidad democrática tiene la combinación de regímenes presidencialistas con sistemas multipartidistas pluralistas. Por un lado la difícil combinación fomenta la elección de presidentes minoritarios, y por otro favorece la emergencia de un estilo político contrario a la cooperación con el gobierno. A su vez, dentro de este esquema los presidentes electos tienen grandes dificultades para formar y mantener coaliciones de gobierno, pues en el legislativo los partidos no siempre tienen los incentivos necesarios para cooperar con el presidente, se comportan de forma indisciplinada, y en los casos en que forman coaliciones, están sujetos a poderosos estímulos para abandonar el gobierno antes de finalizar el mandato.³⁹

En términos generales, bajo estas condiciones político institucionales existe gran posibilidad de que los presidentes electos carezcan de mayorías legislativas, y por

³⁹ Mainwaring, Scott, citado en Chasquetti, Daniel, **Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación**, pág. 320.

tanto que los poderes de gobierno entren en conflicto y generen un bloqueo decisonal. Por ende, la arquitectura presidencialista, al igual que el parlamentarismo, es capaz de albergar distintas lógicas políticas. Puede hacer valer un dominio de mayoría, con un juego más o menos excluyente, de ganadores y perdedores. Puede afrontar una dinámica adversativa, de bloqueos y confrontaciones, sin salida o con desembocaduras críticas. Puede así mismo dibujar un cuadro de presidencialismo duro o reforzado, que para imponer la prioridad presidencial y evitar la inmovilidad concentra potestades en la jefatura de gobierno.

Un presidencialismo multipartidista que no logre gobiernos estables con capacidad de cooperación entre sus agentes políticos es raramente capaz de proveer políticas acordes a las necesidades de la población, de atraer apoyo popular e inclusive de sobrevivir en el futuro. Algunos presidencialismos multipartidistas en América Latina han logrado crear y mantener coaliciones de gobierno pese a que otros se han visto inmersos en ciclos de parálisis y crisis de gobernabilidad. En este sentido, los presidencialismos multipartidistas gobernados por coaliciones mayoritarias tienen mayor facilidad de transformarse en estructuras político-institucionales eficaces para el mantenimiento de la estabilidad democrática.

Por tanto, las relaciones existentes entre los presidentes y las respectivas asambleas o congresos forman parte de la esencia política de la gobernabilidad democrática en el continente latinoamericano. En este contexto, a pesar que los partidos políticos no dirigen las lealtades políticas como un día lo hicieron, siguen siendo fundamentales

para el gobierno democrático. Pero tan relevantes como estas relaciones son la cantidad y calidad de partidos políticos, lo que depende fundamentalmente del sistema electoral.⁴⁰

5.3. Los casos del presidencialismo multipartidista mayoritario en Guatemala

En la breve historia del actual proceso democrático guatemalteco, iniciado a mediados de los años 80's, son tres los casos en que el partido que conquistó la Presidencia del Organismo Ejecutivo también logró la mayoría absoluta de diputados en el Congreso de la República. Esto ocurrió en los gobiernos del Presidente Vinicio Cerezo y el Partido Democracia Cristiana Guatemalteca (1986-91), del Presidente Álvaro Arzú y el Partido de Avanzada Nacional (1996- 2000) y del Presidente Alfonso Portillo y el Partido Frente Republicano Guatemalteco (2000-2004).

En estos casos el dominio adquirido le permitió al partido gobernante establecer una correlación de fuerzas favorable a su visión y programa de gobierno, lo que por lo general le facilitó la aprobación de sus iniciativas de ley aún sin el concurso de otros partidos, logrando así cierta estabilidad. Sin embargo, esta modalidad no siempre contribuyó a una mayor gobernabilidad democrática. En la medida que no se consideró necesario gestionar amplios acuerdos, tal proceder excluyente más bien produjo, en ocasiones, tensiones y polarizaciones – tanto en el seno del propio partido gobernante

⁴⁰ Altman, David. **Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura**, en Desarrollo Institucionalidad para una gobernabilidad democrática, PNUD/ Instituto Internacional de Gobernabilidad Democrática, Barcelona 2001, pág. 392.

como del propio Congreso, así como entre los partidos de oposición y el Ejecutivo, lo que fue percibido negativamente por la ciudadanía.

A pesar de la similitud del patrón de estos tres casos, cada uno tuvo características diferenciadoras. Nos referimos en particular a la cohesión del grupo parlamentario del partido de gobierno y la lealtad de sus diputados; a la disposición a la apertura y colaboración con otras fuerzas políticas; y a la naturaleza del liderazgo ejercido por el respectivo presidente.

Aunque en las elecciones generales de 1985 el partido Democracia Cristiana (DCG) logró el 51% de las curules disponibles en el Congreso de la República, lo que le habría permitido controlar dicho organismo unilateralmente, desde el inicio manifestó disposición a la apertura hacia otras fuerzas, minoritarias, a las que involucró en la conformación de las cinco juntas directivas del período del 1986 a 1981.

Si bien inicialmente tal acción pudo ser un simple gesto de apertura, sin mayores implicaciones, a partir del segundo año se tornó indispensable para seguir controlando la mayoría, pues aunque en mínima escala este partido comenzó a perder algunos diputados por diversas razones. La situación se agudizó a partir del año 89, cuando varios diputados de la DCG se alejaron de la bancada oficial por discrepancias en torno a la elección del candidato presidencial de dicho partido para las elecciones generales de 1990. En todo caso, nunca se trató de verdaderas coaliciones.

En cuanto al liderazgo ejercido por el presidente Cerezo en el seno de su partido y el bloque legislativo, éste fue firme y eficaz. Esto fue el resultado de varias circunstancias. Por un lado, entre los años de 1978 y 1984 él había sido secretario general de la organización, lo que le dio ascendencia sobre la dirigencia partidaria y la mayoría de sus diputados. Por el otro, tuvo una estrecha relación de amistad y cooperación con quien ejerció la secretaría general de la organización durante todo el período de gobierno, lo que le garantizó la lealtad y disciplina partidaria.

Sin embargo, como ya se mencionó, a raíz de la lucha que se desató en 1989 por la candidatura presidencial, la unidad partidaria se resquebrajó en el Congreso, dificultando los acuerdos entre éste y el Ejecutivo. Debe agregarse que adicionalmente el presidente Cerezo gozó en general de popularidad. Todas estas circunstancias favorecieron el funcionamiento de la cooperación interinstitucional entre el Ejecutivo y el Legislativo durante el gobierno del partido Democracia Cristiana Guatemalteca y fueron determinantes para enfrentar amenazas de diversa naturaleza, como varios intentos de golpe de Estado; la confrontación con el sector empresarial organizado, que se opuso férreamente a la reforma fiscal intentada por el gobierno Democracia Cristiana Guatemalteca, en la segunda mitad del año 1987; y la amplia movilización impulsada por organizaciones sociales en 1988.

Durante el gobierno del Partido de Avanzada Nacional (PAN), que inició su gestión con una mayoría del 53% de los diputados, también se practicó formalmente una política de apertura hacia otras fuerzas, aunque mucho más restringida, en lo que respecta a la

participación en las cuatro juntas directivas correspondientes del Congreso de la República. El presidente Arzú, fundador y jefe indiscutido del PAN, también ejerció un fuerte liderazgo en su partido y su bloque de diputados, lo que facilitó la cooperación interinstitucional entre el Ejecutivo y el Legislativo. Durante su gestión concluyó la negociación para poner fin al conflicto armado interno de Guatemala y se suscribió el Acuerdo de Paz firme y duradera. También se discutió y aprobó, por el Congreso de la República, una iniciativa del Ejecutivo para reformar la Constitución, con el propósito de adecuarla a lo dispuesto en esta materia por los Acuerdos de Paz, reformas que no fueron aprobadas en la consulta popular efectuada a inicios del año 1999.

Hacia finales de su mandato la influencia ejercida por el presidente sobre el Congreso y su partido fue contraproducente en lo que se relacionó con la dirección de la campaña partidaria de cara a las elecciones de 1999, habiéndose producido tensiones y conflictos con la dirigencia partidaria y el propio candidato presidencial que aspiraba a sucederlo en la dirección del Ejecutivo. Adicionalmente, los integrantes de la última junta directiva del Congreso aparentemente estaban supeditados a él, fue en su seno donde se gestó el movimiento que en diciembre de 1999 le arrebató a Arzú y su corriente el control del partido.

En cuanto al gobierno del FRG, éste tuvo algunas características que lo distinguen de las otras dos experiencias de partido dominante. Por un lado, el poder del partido se ejerció sobre todo en el ámbito legislativo y en los gobiernos municipales controlados por el partido. Mientras que su secretario general y líder indiscutido desempeñó la

presidencia del Congreso durante los cuatro años del período gubernamental, el presidente Portillo nunca formó parte del círculo de poder real de la organización. Adicionalmente, diversos indicios a lo largo de toda la gestión evidenciaron diferencias, discrepancias y fisuras entre ambos polos de poder, a pesar que externamente se proyectaba una imagen monolítica.

En este contexto, el FRG ejerció un control férreo del legislativo. Inició su gestión con la mayoría absoluta (55%) más alta de estas tres experiencias. Y ocupó todos los cargos de dirección de las cuatro juntas directivas, sin ceder ni una sola posición. Siendo bloque oficialista y mayoritario, desempeño un papel de cierta autonomía con respecto a las políticas del Ejecutivo. A la larga, esta situación mostró ser contraproducente para la gobernabilidad, pues no solo generó tensiones en el seno del Congreso sino que polarizó al país.

5.4. Los casos del presidencialismo multipartidista en un contexto de pluralista

Por el contrario, en los otros dos casos (1991-1993 y 2004-2008), y en el que recién se acaba de conformar (2008-2012) el partido del candidato que alcanzó la presidencia no alcanzó la mayoría absoluta en el seno del Legislativo. Esta situación de un presidente con un partido minoritario en el contexto de un Congreso multipartidista implicó la necesidad de gestionar diversas modalidades de concertaciones, acuerdos, coaliciones y alianzas políticas, muchas de ellas más bien coyunturales, para garantizar no solo el funcionamiento de dicho organismo, sino un esquema de cooperación con el Ejecutivo,

y de esa forma establecer condiciones mínimas de estabilidad política para la gobernabilidad democrática.

La presidencia de Jorge Serrano (1991-1993) fue un caso extremo de presidencialismo multipartidista en un contexto pluralista. Al contar su partido MAS únicamente con el 15% de los diputados al inicio de su gestión, las circunstancias lo orillaron a plantear dos coaliciones, una a nivel del Ejecutivo y otra en el Congreso. En el primero involucró a los partidos PAN (que dirigió los ministerios de Relaciones Exteriores y Comunicaciones), FRG (que tuvo a su cargo el Ministerio de Gobernación) y PSD (que dirigió el Ministerio de Trabajo).

Tanto el PAN como el PSD designaron a sus entonces secretarios generales, Álvaro Arzú y Mario Solórzano Martínez, para ejercer las carteras de Relaciones Exteriores y de Trabajo, respectivamente, lo que da un indicio del nivel político de la coalición. Sin embargo, el FRG se retiró a mediados del primer año, el PAN lo hizo en el primer semestre de 1992, mientras que el PSD se retiró en mayo de 1993 cuando Serrano intentó subvertir el orden constitucional.

Las coaliciones que se promovieron en el Congreso fueron distintas a la que se constituyó en el Ejecutivo. En el primer año se estableció una integrada por el MAS, el PDCG (que ejerció la presidencia del Congreso a través de Catalina Soberanis) y el PAN, con el apoyo del FRG y el MLN.

El partido que contaba con la primera minoría de diputados, la UCN, que en un principio contempló participar en la coalición, a cambio de ejercer la presidencia del Legislativo, se ubicó finalmente en la oposición. En el segundo y tercer año el PAN y el FRG, reflejando lo ocurrido a nivel del Ejecutivo, pasaron a la oposición, mientras que la UCN se incorporó a la coalición integrada por los partidos MAS y DCG (ejerciendo incluso la presidencia con Edmond Mulet en 1992).

Esta primera experiencia de un gobierno minoritario, lamentablemente, fue minada por el tráfico de influencias y la corrupción, habiendo desembocado, después de la caída de Serrano, en lo que se denominó el proceso de depuración del Congreso. Como se sabe, el mismo se resolvió mediante la aprobación de una reforma constitucional que permitió convocar a elecciones extraordinarias de diputados, en agosto de 1994, los cuales tomaron posesión en septiembre, con lo que se disolvió la legislatura que debió haber regido en todo el período 1991-1996.

Durante el gobierno de Serrano se iniciaron formalmente las negociaciones de paz con la URNG, lo que atrajo la atención y apoyo de la comunidad internacional, se creó el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) y se impulsaron otras iniciativas de importancia. Sin embargo, tropezó con dificultades para sustentar la coalición parlamentaria sobre un liderazgo democrático y maduro, con bases objetivas y transparentes, por lo que su credibilidad (aunque también la de los partidos coaligados) se erosionó aceleradamente, lo que lo condujo a intentar un cambio en la correlación de fuerzas mediante un fallido golpe de Estado institucional. La experiencia de un

presidencialismo multipartidista con partido gubernamental minoritario, vivida durante el gobierno saliente del Presidente Oscar Berger (2004-2007) ha sido diferente y desafiante.

Después de dos gobiernos mayoritarios continuos, se conformó un Congreso con diputados representantes de 10 fuerzas políticas en el que ninguna alcanzó la mayoría absoluta. Contando, al momento de iniciar su gestión, solo con el 29% del total de diputados integrantes del Congreso era evidente que su gobierno minoritario requería de un acuerdo político partidario en el Congreso.

Este gobierno tuvo una particularidad adicional, pues su base de apoyo estaba conformada por una coalición de tres partidos Partido de Solidaridad Nacional, Partido Patriota y Movimiento Reformador (PSN, PP y MR), más un grupo no partidario, el M-17), los que desde un inicio evidenciaron dificultad para cooperar entre ellos. Esto no solo afectó el propio desempeño de la coalición gubernamental en el Congreso, sino que generó situaciones de tensión con otros partidos y entre los organismos Legislativo y Ejecutivo.

Fue en ese contexto que se propició una coalición legislativa, que en un principio aspiró a durar por lo menos dos años. La iniciativa de lo que se conoció como Convenio Político de Gobernabilidad, fue un acuerdo formal suscrito entre la coalición gubernamental Gran Alianza Nacional (GANAN) y los partidos opositores Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y el Partido de Avanzada Nacional (PAN). El mismo

fue un acuerdo político y programático novedoso, que lamentablemente solo tuvo plena aplicación durante los primeros cinco meses del año 2004.

Entre sus novedades resalta que estaba concebido como un convenio para el gobierno y funcionamiento del Congreso de la República; tenía como marco de referencia la Agenda Nacional Compartida, suscrita por 20 partidos políticos en octubre de 2003; contemplaba una agenda parlamentaria específica; y establecía un proceso para integrar juntas directivas pluralistas durante los primeros dos años.

Durante el segundo y tercer año de este gobierno la coalición gubernamental impulsó dos experimentos diferentes a nivel legislativo (habiendo logrado ejercer la presidencia del Congreso en ambos casos, a través de Jorge Méndez Herbruger). En el año 2005 involucró a cuatro partidos (FRG, PP, UNE y Unionista) en la composición de la Junta Directiva del Congreso, mientras que en el 2006 ensayó con el PAN, el Bloque Integracionista y el Unionista.

Durante el período 2007-2008 por primera vez el partido de gobierno no forma parte de la Junta Directiva del Congreso, como resultado de un acuerdo de la mayoría de partidos de oposición, al que deliberadamente lo excluyeron. Tal junta estaba integrada por diputados de tres partidos (PAN, FRG y Unionista), más el Bloque Solidaridad. Este acuerdo contó con el apoyo externo de los partidos Unidad Nacional de la Esperanza y Partido Patriota, que a cambio solicitaron la presidencia de varias comisiones.

Dos factores han afectado adicionalmente, durante este gobierno, el proceso de generación de condiciones para propiciar la cooperación y coordinación interinstitucional. El primero ha sido el fenómeno del transfuguismo de un buen número de diputados (alrededor de 70 se han cambiado de bloque parlamentario en esta legislatura), lo que ha provocado una inestabilidad en cuanto a la correlación de fuerzas y la garantía de mantenimiento de los acuerdos. Y el segundo ha sido el insuficiente número de operadores políticos que faciliten canales de comunicación y propicien acuerdos con visión estratégica de Estado, tanto en el Ejecutivo como en el Congreso.

Sin embargo, resulta sorprendente que a pesar de tal inestabilidad de coaliciones y alianzas, el gobierno del presidente Oscar Berger no sufriera mayores embates o crisis de gobernabilidad; en ello seguramente influyó la simpatía generada por el presidente y su estilo afable y sencillo. Incluso se logró que el Congreso de la República aprobara leyes tan importantes como el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con Estados Unidos (DR-CAFTA), las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el Registro Nacional de las Personas, el INACIF, la DIGICI, contra el Crimen Organizado, La Ley de Adopciones y la CICIG.

De conformidad con los resultados de las elecciones legislativas efectuadas el 9 de septiembre de 2007, nuevamente se conformará, a partir de enero de 2008, un presidencialismo multipartidista pluralista, en el que el partido del Presidente de la República, aunque tiene la primera mayoría relativa, es minoritario en el Congreso. En efecto, mientras que el candidato presidencial de la UNE, que logró el primer lugar,

obtuvo en esa oportunidad el 28.25% de los votos válidos, su partido logró 51 diputados, lo que equivale al 32% de integrantes de dicho organismo.

5.5. Análisis jurídico sobre el multipartidismo como principal causa de ingobernabilidad

Es necesario hacer énfasis que el presidencialismo multipartidista es más proclive a producir un paralizante bloqueo ejecutivo/legislativo que un sistema parlamentario o un presidencialismo bipartidista, y los sistemas presidenciales son menos aptos para tratar un bloqueo ejecutivo/legislativo que los sistemas parlamentarios. A causa de la separación de poderes, a los sistemas presidenciales les faltan los medios de asegurar que el presidente goce del apoyo de la mayoría parlamentaria. Los presidentes se eligen independientemente del parlamento, y el ganador no necesita de una mayoría de partido.

En algunos sistemas presidenciales, los candidatos de pequeños partidos pueden tener éxito en alcanzar la presidencia. Los presidentes pueden efectivamente gobernar sin una mayoría, ya que tenerla o no es irrelevante. Los sistemas presidenciales se perjudican en la noción de que los parlamentarios pueden bloquear la acción del presidente, pero tales pesos y contrapesos pueden llevar al inmovilismo y al bloqueo.

En muchos sistemas presidenciales, el papel presidencial está marcado por la ambivalencia y la ambigüedad. Los presidentes tienen poderes implícitos en algunas

áreas, pero son débiles en otras. Son responsables en una amplia gama de actividades, pero a menudo tienen problemas al acoplar un programa político mínimo, cuando no tienen apoyo seguro en el legislativo. El resultado final es con frecuencia insatisfactorio: los presidentes monopolizan el programa político, pero cuando su apoyo legislativo disminuye simplemente no pueden cumplir su programa. El apoyo parlamentario es indispensable para aprobar leyes, y es difícil gobernar efectivamente sin sacar adelante leyes. Contrariamente a la creencia general, los presidentes resultan a menudo ejecutivos más débiles que los primeros ministros, no tanto por tener prerrogativas constitucionales limitadas sino a causa del bloqueo legislativo/ejecutivo.

Bajo los gobiernos democráticos opera un sistema de pesos y contrapesos, pero esta serie de pesos y contrapesos puede paralizar al poder ejecutivo cuando al presidente le falta el apoyo parlamentario. Como resultado, aun cuando muchos presidentes estén poderosamente vinculados al legislativo, a menudo tienen dificultades para cumplir sus programas a causa de la oposición parlamentaria. Desde el momento en que la capacidad de hacer política se concentra en manos del ejecutivo, la oposición parlamentaria hace difícil un efectivo ejercicio de la política.

La tendencia hacia un bloqueo ejecutivo/legislativo y el inmovilismo es particularmente aguda en democracias presidenciales multipartidistas, especialmente aquellas con sistemas partidistas altamente fragmentados. Bajo estas circunstancias, es probable que le falte al presidente un apoyo legislativo estable, de modo que presionar a través de medidas políticas puede ser más difícil. El inmovilismo y el conflicto agudo entre el

ejecutivo y el legislativo acaecen a menudo, con potencialmente nocivas consecuencias para la estabilidad democrática y/o el gobierno efectivo. Los conflictos prolongados entre ejecutivo y parlamento pueden llevar a una parálisis en la toma de decisiones.

La probabilidad de inmovilismo es menor en un presidencialismo bipartidista y en los sistemas parlamentarios. Al tener un sistema bipartidista aumenta la probabilidad de que el presidente goce de una mayoría que le respalde en el parlamento, y por ende decrece la probabilidad del impase presidencial/legislativo. Los sistemas bipartidistas no están necesariamente mejor dotados para tratar los problemas creados por una falta de apoyo legislativo, pero resultan preferibles para evitar el problema.

Los sistemas parlamentarios resultan también generalmente mejores para proporcionar un apoyo estable a los gobiernos que los sistemas presidenciales multipartidistas. Muchas democracias parlamentarias tienen gobiernos mayoritarios gran parte del tiempo, de modo que el gobierno cuenta con una base segura (aunque no indefinida) de apoyo legislativo. En contraste, la auténtica noción de gobierno de mayoría resulta problemática en las democracias presidenciales sin un partido mayoritario. En los sistemas parlamentarios, los gobiernos de mayoría son aquellos en los cuales el partido o partidos con carteras ministeriales cuentan con la mayoría en el parlamento.

La representación del gabinete no asegura que los representantes parlamentarios del partido apoyarán al gobierno. Esta disociación entre las afiliaciones partidistas de los

miembros del gabinete y coaliciones de partido hace difícil definir gobiernos de minoría y de mayoría sobre la base de carteras ministeriales, y no existe un criterio alternativo evidente. Si un partido está o no situado en una posición en el gabinete no es siempre relevante, para ello puede ser mejor que sea un individuo que el partido quien tenga el puesto, y la mayoría del partido pueda enfrentarse al gobierno.

Bajo esta difícil circunstancia de impase presidencial/ejecutivo, los presidentes y la oposición por igual a menudo están tentados de recurrir a mecanismos extra-constitucionales para cumplir sus fines. Disgustados por su incapacidad para efectuar reformas dentro de los límites del sistema, los presidentes con frecuencia tratan de reformar la constitución o de sobrepasarla. La autoridad presidencial y junto con ella la posibilidad de hacer una política coherente pueden deteriorarse.

Dada la necesidad de crear constantemente nuevas mayorías en el parlamento, los presidentes a menudo subordinan las necesidades políticas a intentos de ganar apoyo para sus programas. En los países donde los partidos son indisciplinados, los presidentes a menudo necesitan construir una nueva coalición con cada pieza de legislación controvertida.

En Guatemala desde 1985, cuando se promovió la primera elección democrática luego del conflicto armado interno, se ha registrado una tendencia marcada al multipartidismo. En esa ocasión participaron 13 partidos políticos, que propusieron candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia.

Durante las elecciones de 1990 se registró el mismo número de partidos en contienda, y hubo dos alianzas —cada una, de dos agrupaciones políticas—. En los comicios generales de 1995 se registró un repunte: 22 partidos se inscribieron y postularon candidatos a la Presidencia. Hubo dos alianzas en aquella contienda, una integrada por dos partidos (FUN-PID), y la otra, con la DC, UCN y PSD.

En 1999 se mantuvo la tendencia de dos alianzas: DÍA-URNG y LOV-UD, más una reducción de partidos que participaron en el proceso electoral —sólo 13—. En los comicios del 2003, se redujo a 13 el número de partidos políticos en contienda, y la única alianza fue la de la Gana (PSN-MR-PP). En cambio, para las elecciones generales del 2007, 15 partidos políticos, de 20 existentes, postularon candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia, por lo que fueron los comicios con más participación de agrupaciones políticas, después del proceso de 1995.

Guatemala vive un proceso extendido en América Latina de desgaste precoz del sistema democrático, que es ocasionado por el desencuentro entre el funcionamiento de las instituciones y las demandas de la sociedad. El advenimiento de la democracia coexistió durante una década con el conflicto armado. En esas condiciones el ejercicio de las libertades públicas y el avance en materia de derechos humanos fue inicialmente lento, a pesar de que existían poderes Ejecutivo y Legislativo elegidos.

Se pensó que la firma de la paz, en diciembre de 1996, significaría el relanzamiento de una democracia no sólo plena en materia de derechos civiles y políticos, sino también

eficaz en la solución de los grandes problemas de pobreza, estabilidad institucional y cultura de la violencia.

Es verdad que los acuerdos de paz, han significado un impulso nuevo en materia de libertades públicas y derechos humanos. El Estado es más democrático después de la firma de los acuerdos, pero en su conjunto, Guatemala, además de sus indicadores históricos de desigualdad, sigue atesorando resabios de autoritarismo, racismo y violencia.

La clara inadecuación entre las posibilidades reales de transformación de la sociedad y el Estado a condiciones de democracia y legalidad, y los ambiciosos objetivos de los acuerdos de paz, han obligado a una permanente recalendarización de los compromisos, lo que deteriora al sistema democrático ante los ojos de los guatemaltecos y a Guatemala a los ojos del mundo.

Todo gobierno democrático requiere de acuerdos de gobernabilidad, pero su sentido y sobre todo, su urgencia, dependen de las condiciones específicas del país y de la coyuntura particular que la sociedad viva.

En Guatemala hay síntomas de agotamiento de todas las instituciones que constituyen la estructura del sistema democrático. Las encuestas revelan desde hace varios años que la sociedad pierde crecientemente la confianza en que la democracia pueda resolver adecuadamente sus problemas de empleo y salario, pobreza y desigualdad,

inseguridad ciudadana y jurídica, calidad de la educación y eficiencia de los servicios públicos. Las mismas encuestas reflejan que los actores principales del funcionamiento democrático (Congreso, gobierno, sistema judicial, partidos políticos e incluso los medios de comunicación y la cúpula empresarial), tienen una baja valoración en la ciudadanía.

Los diálogos sociales, por otro lado, han tenido un carácter táctico y en general dejan una sensación de frustración entre los participantes. Los diálogos políticos, por otro lado, han sido insuficientes y ante la opinión pública aparecen con un velo de componenda. Teniendo el diálogo una importancia determinante para ganar gobernabilidad democrática, es sin embargo un recurso político que ha tenido poca eficacia.

La gobernabilidad es condición necesaria para cualquier régimen político. Puede existir gobernabilidad sin democracia, pero una democracia sin gobernabilidad termina negándose a sí misma. Por eso en un régimen republicano y democrático, la gobernabilidad es más compleja que en los regímenes dictatoriales.

La gobernabilidad depende de los actores con poder, de aquellos que son capaces de crear disturbios en el orden público o en la economía. Los actores poderosos en nuestra sociedad son diversos. Tienen relación con la economía, las fuerzas militares, los medios de comunicación, la política, el crimen organizado, la organización de la

sociedad civil, las autoridades morales y religiosas, el aparato burocrático y los intelectuales.

Los problemas de gobernabilidad en Guatemala reflejan tanto las preocupaciones actuales o coyunturales como las deficiencias estructurales en el funcionamiento del Estado y del sistema político a diferentes niveles. Existen por lo menos cuatro principales problemas de gobernabilidad, que se condicionan mutuamente:

- La falta de legitimidad y credibilidad del Estado y los partidos políticos.
- La alta centralización y concentración del Estado.
- Las insuficiencias de la administración pública.
- La multiplicación de las tensiones sociales y conflictos políticos coyunturales, así como la baja capacidad, en el Estado y la sociedad, de mecanismos de diálogo y consenso para la resolución de conflictos.

Estos problemas nos evidencian la existencia de serias deficiencias en la construcción de la democracia y el Estado de Derecho; en las relaciones entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado; en el funcionamiento del sistema político; en la construcción de una administración pública moderna, y en la creación de condiciones de vida equitativas y sin exclusión social.

¿Hay condiciones para la ingobernabilidad en Guatemala? La respuesta es sí, porque el sistema político está agotado. El sistema institucional del Estado es débil, insuficiente

y está atacado por la corrupción. La sociedad está atomizada, carece de visión estratégica y acusa prácticas corruptoras.

Claramente que los partidos políticos requieren de una regeneración. A la importante tarea de renovar o profundizar las líneas programáticas que nutren su oferta electoral, los partidos deben asignarle una alta prioridad a la formación de cuadros nuevos y al reclutamiento de líderes promisorios, no sólo a nivel nacional, sino que también al nivel local y municipal. Un esfuerzo masivo por involucrar no sólo a dirigentes, sino que también a militantes en tareas de reflexión sobre el significado de la democracia, la reforma partidaria y la configuración de programas, ayudarían a los partidos a acercarse más a la ciudadanía y a contribuir a la educación cívica.

Un tema fundamental es el fortalecimiento de los compromisos éticos y morales de la política. La vocación política como vocación de servicio público no puede ser vista como una de las actividades más corruptas o cuestionadas. Tanto al interior de los partidos como en la fiscalización del Estado, se tienen que establecer normas claras para regular la conducta política. El natural trabajo clientelístico de los partidos no debiera confundirse con las prácticas de verdadero saqueo público que se han visto en muchos casos. En especial es fundamental establecer normas claras de financiamiento de los partidos y de las elecciones acudiendo también al financiamiento fiscal.

Especialmente en las cúpulas de los partidos, los dirigentes máximos debieran retirarse del quehacer partidario después de un tiempo prudente para permitir el acceso de nuevas generaciones. Con frecuencia líderes, especialmente aquellos que se han puesto la banda presidencial, siguen haciendo uso de su prestigio y control sobre las maquinarias partidistas para mantener su protagonismo, sofocando las ambiciones de liderazgos nuevos y contribuyendo al desprestigio de los partidos.

El multipartidismo al configurar gobiernos de minoría que a menudo contribuyen a una parálisis gubernamental en ausencia de coaliciones mayoritarias estables, contribuye al desprestigio de los partidos y de la democracia, al generar gobiernos ineficientes e incapaces de tomar medidas colectivas que solucionen los problemas de sociedades con grandes deficiencias económicas y sociales.

El surgimiento de una sociedad civil más autónoma y celosa de sus intereses también urge la creación de mecanismos no tradicionales de participación que permitan que los ciudadanos puedan velar por la transparencia de la gestión pública y participar directamente en algunas esferas del quehacer público. No significa que sea una democracia directa donde los ciudadanos toman las decisiones del estado, algo utópico en sociedades complejas, y altamente peligroso y contraproducente.

Más bien me refiero a la importancia de mecanismos de fiscalización y de rendición de cuentas, mecanismos protectores de la democracia. Aunque las elecciones continúan siendo el mecanismo más importante de fiscalización, existen otros

instrumentos como ser comisiones ciudadanas en entidades publicas, reuniones abiertas a la prensa y la ciudadanía, acceso a documentación de organismos estatales, acceso a la información financiera de los servidores públicos y de los partidos, mayor descentralización y autonomía local en temas como la educación, etc. todos instrumentos que permiten mayor participación ciudadana, no para gobernar en forma directa, sino para asegurar la responsabilidad de la autoridad y darle más legitimidad a los partidos e instituciones gubernamentales.

CONCLUSIONES

1. 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.
2. Los partidos políticos se han distinguido por el caudillismo, autoritarismo y su intolerancia, lo que ha llevado a que la población pierda confianza en ellos. Estas características parecen estar presentes en casi la totalidad de partidos políticos; uno de sus indicadores lo constituye el hecho de que dos, tres o más miembros de una familia forman parte del Comité Ejecutivo, órgano en el cual se toman, sino todas, sí las más importantes decisiones.
3. El autoritarismo en los partidos políticos 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.
4. Una de las causas principales de la ingobernabilidad es 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.

RECOMENDACIONES

1. Que los partidos políticos sean respetuosos de lo preceptuado en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, sin buscar el clientelismo, favoritismo, o burocratización o satisfacción de intereses personales.
2. Que la ciudadanía exija a los partidos políticos que llegan al poder, el cumplimiento de los compromisos asumidos durante el proceso electoral mediante la auditoria social el acceso a la información pública, presentando las respectivas denuncias por el incumplimiento en el ejercicio de los cargos y en el mal manejo de los fondos públicos.
3. Fortalecimiento de la democracia, definiendo los elementos claves de las estructuras internas y la organización del partido, respetando el derecho de participación, la equidad y el derecho de ser electo; mejorando la calidad e impacto de la formación ciudadana, lo que fomentan un mejor diálogo a fin de permitir una rendición de cuentas ante los miembros, los electores y la sociedad.
4. El Congreso de la República debe realizar una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, para reglamentar el mínimo de años de vida de un partido político y con esto evitar la constitución y formación innecesaria de grupos políticos los cuales solo buscan dividir el voto, disminuir la participación de los votantes, y la polarización del sistema electoral.

BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA, Manuel. **Conferencia magistral los poderes legislativos en América Latina: Situación actual y retos.**

ALTMAN, David. **Crisis de gobernabilidad democrática: Orígenes y mapa de lectura, en desarrollo institucionalidad para una gobernabilidad democrática.** PNUD/ Instituto Internacional de Gobernabilidad Democrática. Barcelona 2001.

ARENDT, Hannah. **On violence.** Nueva York, Harcourt Brace & Company. 1970.

BACHRACH, P. y B., Morton. **The two faces of power.** American Political Science Review 56. December, 1962.

BOBBIO, Norberto. **La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político.**

DUVERGER, Maurice. **Introducción a la Política.** 10ª. Edición. Editorial Ariel, S.A. España, 1990.

DUVERGER, Maurice. **La Ley de Duverger: Cuarenta años después.** Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral Instituto Americano de Derechos Humanos. 1988.

HELD, Oppenheim. **Conceptos políticos.** Madrid, Tecnos, 1987.

HELLER, Hermann. **Teoría del estado.**

HURTADO S. Ricardo. **Tres visiones sobre la democracia: Spinoza, Rousseau y Tocqueville.**

JELLINEK. **Teoría general del estado.** Editorial Albatros. Buenos Aires, Argentina, 1997.

KOHLI, Manuel. **Gobernabilidad, crisis y cambio.** Fondo de Cultura Económica. México, 1995.

LANZARO, Jorge. **Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina.** CLACSO, 2001.

LECHNER, Norbert. **Cultura política y gobernabilidad democrática.** México, IFE, 1995.

LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la constitución.** Editorial Ariel, Colección Demos Barcelona 1976.

LUKES, Steven. **El poder, un enfoque radical.** Madrid, Siglo XXI, 1985.

MAINWARING, Scott. **Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: Evaluando la difícil combinación.**

MERLD, Peter. **Teorías políticas comparadas.** 1ª. Edición. México, 2000.

MICHELS, Robert. **Los partidos políticos un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna.** 1ª. Edición. Editorial Amorrortu, Argentina. 1969.

Mirador electoral. **Sexto resumen de actividades de observación.** Correspondiente al período 23 de octubre al 5 de noviembre de 2003.

MONTENEGRO R. C. Roberto. **Historia de los partidos políticos en Guatemala.** Guatemala. Talleres litográficos Mayaprin. 2002.

MURILLO, G. y J. Ruiz. **Gobernabilidad en América Latina: La desanatomización de los partidos políticos.** En partidos y clase política en América Latina en los 90.

O'DONNELL, G. y P. Schmitter. **Transiciones desde un gobierno autoritario 1.** América Latina. Barcelona, Ediciones Paidós, 1988.

ROKKAN, Stein. **Diez textos básicos de ciencia política.** Barcelona, Editorial Ariel.

SARTORI, Giovanni. **Teoría de la democracia.** Tomo 1. El Debate contemporáneo. Traducción Sánchez, Santiago. Editorial Alianza. España. 1988.

SCHWANK, J. **El ordenamiento interno de los partidos políticos.** Guatemala. ASIES-Editorial Piedra Santa, 1989.

THESING, J., **Al rescate de la democracia en Guatemala.** Guatemala. Instituto Centroamericano de Estudios Políticos-Fotopublicaciones, 1993.

TORRES R. E. y S. González. **La difícil legitimidad: Elecciones en Guatemala.** Revista Diálogo Guatemala, números 11 y 12, 1999.

Legislación:

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

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Asamblea Nacional Constituyente, Decreto 1-85, 1986.