

# Cuadernos de información política No. 2

**El marco institucional del sistema político  
en Guatemala: vacíos y contradicciones**

**Luis Fernando Mack  
Paola Ortiz Loaiza**

**Área de estudios sociopolíticos**



**Cuadernos de información política  
No. 2**

**EL MARCO INSTITUCIONAL DEL  
SISTEMA POLÍTICO EN GUATEMALA:  
VACÍOS Y CONTRADICCIONES**

**Luis Fernando Mack  
Paola Ortiz Loaiza**

**Área de estudios sociopolíticos**



**FLACSO**  
GUATEMALA

Guatemala, 2006

324

.6

M33 Mack, Luis Fernando y Paola Ortiz Loaiza

2006 El marco institucional del sistema político en Guatemala : vacíos y contradicciones. --  
Guatemala : FLACSO, 2006.

28 p. : 28 cm. (Cuadernos de información política ; 2 )

1. Política y gobierno.- 2. Partidos políticos.- 3. Guatemala.- Sistemas electorales.-  
5. Participación política.- 6. Elecciones--Legislación--Guatemala.- I. t.- II. Ortiz  
Loaiza, Paola, coaut.- III. Cuadernos de información política; 2

Clasific. Opcional de Serie

320

C83

# 2

2006

Esta publicación es posible gracias al apoyo de:



© Publicación a cargo de FLACSO-Guatemala

Director de FLACSO-Guatemala:  
Víctor Gálvez Borrell

Diseño de portada:  
Hugo de León

Diagramación interiores:  
Angela Morales

# Contenido

1. Resumen / 7
  - 1.2 De la investigación / 8
2. Elementos teóricos fundamentales / 8
  - 2.1 Las instituciones como marcos de interacción / 8
  - 2.2 La importancia del diseño institucional del sistema electoral / 9
  - 2.3 La importancia de las reglas electorales y del diseño institucional del Estado / 10
  - 2.4 El proceso de reforma de la ley / 12
3. La Ley Electoral y de Partidos Políticos / 12
  - 3.1 Una breve reseña histórica / 12
  - 3.2 El marco legal actual / 19
    - 3.2.1 Las reformas a la ley desde la perspectiva política / 19
    - 3.2.2 El marco legal existente y el sistema político / 21



## Presentación

La *democracia* se ha convertido en uno de los temas recurrentes por excelencia en la ciencia política contemporánea. Ello obedece en gran medida, a la extensión y variedad de regímenes de gobierno que se denominan democráticos, y que abarca la gran mayoría de las naciones del globo, algo que, a finales del siglo XX, Samuel Huntington denominó “la tercera ola” de la democratización en el mundo. Para FLACSO-Guatemala, el estudio de la democracia es un tema de gran importancia, tomando en cuenta que su calidad y desempeño, dependen en gran medida de la existencia de mecanismos institucionalizados para la expresión, mediación y concertación de intereses, con lo que se consigue encausar en forma más adecuada la acción social y se evita la frustración, el desbordamiento y hasta la violencia en los procesos de expresión de intereses colectivos, fuente tradicional de crisis de gobernabilidad.

Como parte de su trabajo, el *Área de estudios sociopolíticos* de esta Facultad estudia los dilemas de la representación democrática en un mundo que pareciera cambiar vertiginosamente y que hace que las ciencias sociales respondan con lentitud, de manera tal que la teoría aparece por momentos rebasada por este entorno cambiante y complejo.

Los *Cuadernos de información política* surgen entonces, con una doble intención: convertirse en un instrumento para el análisis de la repre-

sentación democrática, ligada indisolublemente al funcionamiento de los partidos políticos y también, en una forma de alimentar el debate académico y la formación política de futuros investigadores.

Los cinco cuadernos que se presentan en esta serie cubren diversos puntos relacionados con la democracia y su calidad:

1. *El transfuguismo parlamentario*
2. *El marco institucional del sistema político en Guatemala: vacíos y contradicciones*
3. *¿Cómo ha funcionado la democracia local? 20 años de procesos electorales en el ámbito municipal guatemalteco*
4. *El desempeño institucional de los partidos políticos en Guatemala*
5. *Participación ciudadana y partidos políticos en Guatemala*

Esperamos que estos aportes sean una contribución del *Área de estudios sociopolíticos* de esta Facultad, para entender los dilemas de la representación política y de la democracia, sobre todo cuando esta última está por arribar a dos décadas de haber iniciado su existencia en el país.



# El marco institucional del sistema político en Guatemala: vacíos y contradicciones

Paola Ortiz Loaiza y Luis Fernando Mack <sup>1</sup>

## 1. Resumen

La inagotable búsqueda de marcos legales y arreglos políticos que favorezcan el ejercicio de una democracia plena o “real”, como se le ha denominado, y que favorecen los canales de participación ciudadana que propician la gobernanza ha llevado a los estudiosos a centrarse especialmente en los marcos de interacción que las sociedades tienen, debido a que cada vez es más evidente que una de las consecuencias de la inadecuación del diseño institucional es la multiplicación de los conflictos y la inestabilidad.

Es precisamente bajo esa premisa que el Programa de Investigación Sociopolítica quiere sumarse a los análisis que enfocan la crisis política de la sociedad guatemalteca desde la perspectiva de los grados de institucionalización y de las instituciones públicas como tales, debido a que se ha reconocido que una de las diferencias más importantes entre los países desarrollados —estables políticamente, con democracias fortalecidas— y las sociedades subdesarrolladas —inestables y con democracias en eterna transición— es la calidad y grado de consolidación de sus instituciones políticas.

Para cumplir con este cometido, el equipo de investigación consideró de suma relevancia retomar el análisis del marco legal que regula la participación electoral y el funcionamiento de los partidos políticos, esfuerzo que ya se había

iniciado desde mediados del 2004. Lo que aquí se plantea es importante por sí mismo, pues la Ley Electoral es la que establece las bases para la participación política y el acceso al poder, regulando y estableciendo perfiles y mecanismos de participación que sistemáticamente sientan las bases para el funcionamiento de los partidos políticos y da forma al sistema de partidos.

Por lo tanto, este documento se constituye en el punto de partida para un estudio sistemático mayor y más completo, que se esperaría contribuya a enriquecer y generar nuevos debates constructivos sobre el funcionamiento del sistema político guatemalteco.

El objetivo central de este documento es evaluar la Ley Electoral y de Partidos Políticos en vigencia, sus debilidades y fortalezas desde un punto de vista jurídico-político, así como sus posibles efectos en el funcionamiento del sistema político, sobre todo ligados a la construcción de ciudadanía y al fortalecimiento y democratización de las instituciones. Este análisis se centra en el estudio de *lo formal* de acuerdo a la teoría del neoinstitucionalismo; sin embargo, se dejan señalados algunos otros elementos a considerar más allá de *lo formal* (elementos relativos a la institucionalidad informal que se señala en el marco teórico de este documento), que buscan ser un punto de partida para otras áreas de investigación del sistema de partidos políticos. En otras palabras, el presente documento es sólo una pieza de un rom-

<sup>1</sup> Para la elaboración del presente documento se contó con la colaboración de María Alejandra Erazo y Mario López Arrivillaga.

pecabezas, que en su conjunto busca explicar el funcionamiento de los partidos políticos y que se guía por la siguiente hipótesis:

Dentro de los partidos políticos en Guatemala, existen dos tipos de instituciones: una institución formal débil, permanente y visible; y una institución oculta e intermitente que es la que realmente define la vida partidaria.

El presente documento explora la primera variable: la institución formal, pero bajo el supuesto de que son, precisamente, los “agujeros” institucionales los que favorecen esta dualidad que se establece en el centro del sistema político y que impiden regular efectivamente la acción política enmarcada dentro de los partidos políticos.

## 1.2 De la investigación

Las ideas que a continuación se plasman son el resultado de integrar varios procesos y experiencias del equipo de investigación. En un primer momento se contó con el seguimiento y análisis de las Reformas Electorales de 2003, así como el desarrollo de una serie de entrevistas a personalidades y funcionarios públicos por parte del equipo del componente de Reforma Política del Programa de Investigación Sociopolítica<sup>2</sup> que dio origen a la edición extraordinaria del suplemento *diálogo* de FLACSO, en el mes de noviembre de 2004, que presentaba los resultados de dicho análisis. Además, se contó con el análisis técnico-jurídico de las Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (en adelante LEPP), realizado por el Licenciado Félix Castillo Milla —ex-magistrado/presidente del Tribunal Supremo Electoral— producto de una consultoría requerida por el Programa.

En la primera parte se desarrollan los elementos teóricos más importantes que guían el análisis. En la segunda, se hace el análisis del marco legal vigente, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, incluyendo las reformas de mayo 2004 (Decreto 10-04), de cómo ésta moldea el sistema electoral y de partidos político vigente. Posteriormente se evalúa el estado del proceso de reforma y los temas pendientes.

## 2. Elementos teóricos fundamentales

### 2.1 Las instituciones como marcos de interacción

Desde tiempos de Platón, una de las principales preocupaciones de la ciencia política ha sido la de estudiar las condiciones institucionales que permiten lo que actualmente se conoce como gobernanza, es decir, qué arreglos formales producen mejores resultados socio-políticos. Tradicionalmente, la Ciencia Política le ha conferido un lugar preponderante al estudio de las Instituciones; así por ejemplo, una preocupación central ha sido lo referente a cuál institución política produce la mejor sociedad y los mejores individuos. Esta vertiente, que podría ser equiparada a una suerte de “ingeniería política”, nos dice que puede existir un determinado conjunto de reglas formales que diseñadas de cierta forma, pueden producir resultados socialmente óptimos. Los neoinstitucionalistas también consideran que el marco institucional es sumamente relevante:

Las instituciones sociales prevalecen donde quiera que los individuos intenten vivir y trabajar juntos (...) Desde las decisiones

2 El Componente de Reforma Política del Programa de Investigación Sociopolítica de FLACSO, estaba integrado por Fernando Sanchez, Mario López y la asistencia técnica de María Alejandra Erazo.

políticas sobre la producción económica y el intercambio de las reglas que gobiernan las relaciones personales, los arreglos institucionales establecen el marco en el cual la interacción se realiza (Knight, 1992, p. 1).

las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico (North, 2001, p. 13).

Por ello, los arreglos institucionales son importantes porque establecen los *marcos de interacción* en donde se realiza la vida cotidiana. A continuación se define qué son las instituciones:

El premio Nobel de Economía en 1993, Douglass North, define dos tipos de reglas: las formales e informales, que se explican claramente y de manera simplificada en el cuadro siguiente, diferenciando así entre instituciones formales e informales:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o más formalmente, son

TABLA  
Instituciones Formales e Informales

| Tipos de instituciones | Institución                       | Objetivos                    | Cumplimiento              | Campo           |
|------------------------|-----------------------------------|------------------------------|---------------------------|-----------------|
| Formales               | Leyes y reglamentos               | Atacar problemas específicos | Obligatorio y coercitivo  | Dominio público |
| Informales             | Reglas no escritas y convenciones | Códigos y valores            | Voluntario y autocumplido | Dominio privado |

Fuente: Ayala Espino, José. *Instituciones y Economía*, FCE, 1999, p. 67.

La importancia de las reglas formales en el orden democrático liberal es que representan el ideal “universalizador”, es decir, intentan la aplicación de un conjunto de ideales universales a situaciones particulares. Frente a las viejas prácticas segregativas del antiguo orden, en el que las personas eran tratadas y juzgadas por su condición social, su prestigio y su posición social, en el nuevo orden liberal la presunción fundamental es la idea de la igualdad frente a la ley, que debería ser la mejor garantía de un sistema basado en la libertad individual y una supuesta igualdad de oportunidades. En ese sentido, el ordenamiento legal, basado en dichos principios universales de igualdad y libertad, es el principal garante de que ya no se repetirán las viejas prácticas segregativas, en las que no existe un horizonte general sobre el cual situar al individuo precisamente porque se aplican principios casuísticos o contextuales. Es decir, el ordenamiento legal se basa en la idea de que promoverá el ideal

de la *universalización como un principio* que se convierte en un freno a los abusos de poder y a la instrumentalización de las leyes para fines particulares (esto último siempre se ha logrado haciendo excepciones a las reglas).

## 2.2. La importancia del diseño institucional del sistema electoral

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

representar al pueblo al expresar sus exigencias” (Sartori, Giovanni. 2000, p. 55).

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

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

Sólo cuando los ciudadanos de una nación adoptan valores democráticos puede la democracia sobrevivir y prosperar. En vista de la evidencia para Guatemala, esta es una razón para estar preocupados. En la pregunta del Latinobarómetro de 1997(...) una minoría de todos los que respondieron (44%) prefiere la democracia sobre la dictadura, comparado con el 80% en Costa Rica, el vecino de Guatemala en Centro América. (...) Una comparación más amplia es provista por el Latinobarómetro de 1997 para esta pregunta. (...) Cómo es claro en esta comparación, Guatemala tiene los datos más bajos de Latino América (Seligson, 2001, p. 38).

El hecho de que una parte de la población esté excluida formalmente de la participación es una grave deficiencia que refuerza la poca legitimidad de la democracia como sistema de gobierno. Lo grave es que en la medida en que

los ciudadanos no se sienten incluidos ni representados, dejan de creer en las reglas institucionales y apuestan cada vez más por soluciones extralegales, en ocasiones de tipo violento. Esto favorece aún más la desinstitucionalización, reforzada por un sistema legal excluyente.

Por eso no es de extrañar que la apuesta de todos los sectores por modificar la LEPP sea modificar las situaciones sociales (ingeniería social-electoral), por lo que se sugieren una serie de normas que pretenden en lo inmediato, servir como mecanismos para fortalecer la democracia y consolidar los procesos nacidos de la transición democrática.

### ***2.3 La importancia de las reglas electorales y del diseño institucional del Estado***

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

El “síndrome de la fracasomanía” que favorece el “borrón y cuenta nueva” con cada gobierno es clave para entender el funcionamiento del sistema político:

(Es) un verdadero síndrome comportamental impregnando de tal manera las instituciones oficiales como para enquistarse y conducir a que cada nueva administración introduzca su propio conjunto de soluciones preconcebidas, las cuales incluyen la consideración de la inutilidad de las experiencias de aprendizaje previas sobre desarrollo organizacional y social (Hirschmann, citado por Murillo, Gabriel, 2004, p. 5).

En ese contexto la sociedad avanza y retrocede intermitentemente, dependiendo del criterio personal e individualista de quien llegue al poder, impidiendo la estabilidad ligada a la institucionalización política. Esta última no sería más que la capacidad real del ordenamiento legal y formal de moldear efectivamente las conductas, generar sus propios “senderos institucionales” —*path dependency*— y favorecer escenarios de largo plazo en donde los actores sociales tienen la confianza suficiente para construir los espacios públicos habermasianos donde verdaderamente se construye la democracia y los proyectos incluyentes de nación.

Es en ese sentido, entonces, que existe consenso académico en torno a la importancia de construir *instituciones*, precisamente porque son la única garantía de que los logros alcanzados hoy, permanecerán con alguna certeza a lo largo del tiempo.

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

Por ello, llamó la atención al equipo de investigación de FLACSO cómo en los diversos encuentros y entrevistas con académicos y líderes po-

líticos, existía una suerte de pasividad en torno a los problemas de las reformas a la LEPP, evidenciados por el *diálogo* número extraordinario de noviembre de 2004. Algunos actores expresaban en privado la convicción de que, aunque lo que el estudio de FLACSO revelaba era cierto, se le estaba dando demasiada importancia pues los problemas tradicionalmente se arreglaban con acuerdos políticos.

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

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

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

## 2.4 El proceso de reforma de la ley

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

Sin embargo, hay que tener claro que existen dificultades inherentes a cambiar un sistema político vigente, ya que el cambio no se realiza en el vacío, sino en el contexto de correlaciones de fuerzas políticas e intereses.

Esto significa que dado que los sistemas electorales influyen sobre la distribución del poder político en un país, las cuestiones de los sistemas electorales siempre son cuestiones de poder político (...). La introducción o la reforma de los sistemas electorales reflejan por lo general las relaciones de poder político en el momento de la reforma del sistema electoral (Nohlen, 2004, p. 5).<sup>3</sup>

## 3. La Ley Electoral y de Partidos Políticos

### 3.1 Una breve reseña histórica

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

Los problemas nacionales de orden económico, político y social de inicios de la década de 1980, sumados a la presión internacional enmarcada en el conflicto de la Guerra Fría y el cambio del discurso de la Administración Reagan que exigía regímenes “democráticos” con gobernantes democráticamente electos, forzaron la búsqueda de un cambio político por parte de la oligarquía guatemalteca, especialmente por los sectores moderados y medianamente progresistas del ejército. Además, existía una urgencia del Alto Mando del Ejército por dejar el primer plano de la conducción política, precisamente porque esto representaba un alto costo político, incompatible con los planes de la institución militar de bajar el perfil político institucional que les permitiera desarrollar su estrategia política (Schirmer, 1999: pp. 64-65).

3 Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*, Biblioteca de Reforma Política, IDEA, 2004.

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

Para ello se procedió, en primera instancia a la creación de leyes que habrían de darle soporte al nuevo sistema político y electoral:<sup>4</sup>

Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral (Decreto-Ley 30-83),  
 Ley del Registro de Ciudadanos (Decreto-Ley 31-83),  
 Ley de Organizaciones Políticas (Decreto-Ley 32-83) y  
 Ley de Empadronamiento (Decreto-Ley 138-83)<sup>5</sup>

Además de las leyes mencionadas, fue emitida la Ley del Registro General de Población (Decreto-Ley 33-83), que contenía lo relativo a un nuevo documento de identificación que sustituiría, tanto a la cédula de ciudadanía, como a la de vecindad, que además incluía a los extranjeros residentes legalmente en el país. Sin

embargo, ésta tuvo que ser derogada debido a la situación política prevaleciente, pues no existía institución alguna que gozara de credibilidad y confianza para ponerla en marcha y se expresó un rechazo generalizado a la propuesta inicial de que fuera el Ejército quien tuviera a su cargo esa función. Esto dio como resultado que se pusiera en marcha la Ley de Empadronamiento, apoyada en “la siempre objetada” cédula de vecindad,<sup>6</sup> que ya traía sus propios vicios e inercias.

Estas leyes representaban innovaciones importantes y un avance en la construcción de la credibilidad, principalmente por la creación de la nueva autoridad electoral, el Tribunal Supremo Electoral. Este último se presentaba como una garantía de imparcialidad y gozaría de total independencia y autonomía frente a los poderes del Gobierno —características de las que carecía el tradicional Consejo Electoral de la época de las dictaduras militares, conformado por un representante del órgano Ejecutivo y otro del Legislativo.<sup>7</sup> Además, se pretendía, en lo relativo a las organizaciones políticas, que éstas pudieran estar mejor estructuradas y se buscó garantizar su conformación con mayor libertad.

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

4 Sobre PNSD ver: Héctor Alejandro Gramajo Morales, *De la Guerra a la Guerra*, Guatemala, Fondo de Cultura Editorial, 1995. Jennifer Schirmer, *The Guatemalan Military Project. A Violence Called Democracy*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1998.

5 Ver: Félix Castillo Milla, *Proceso de Reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos*, Guatemala, noviembre 2004, Consultoría para el Programa de Investigación Sociopolítica, FLACSO, Guatemala.

6 Félix Castillo Milla, *op. cit.*

7 Este dato resulta muy importante dadas las iniciativas recientes por crear una entidad que controle el Registro de Ciudadanos y el padrón electoral, que se mencionará más adelante.

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

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

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

ma de tensión, que se reflejó en una gran falta de participación de los ciudadanos, lo cual amenazaba el éxito del proceso electoral mismo. Sin embargo, por otro lado, también se mostraba gran algarabía y un clima de esperanza para aquellos que, después de mucho tiempo, lograron emitir un voto libre y secreto.<sup>8</sup>

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

Dentro de uno de los acuerdos (Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral) se estipula el compromiso para el Tribunal Supremo Electoral de conformar y presidir una Comisión de reforma electoral, para proponer reformas que contribuyan al fortalecimiento institucional, tanto de la autoridad electoral como de los partidos políticos; que garanticen procesos electorales eficientes y promuevan la participación ciudadana amplia, con el objetivo final de consolidar la democracia.<sup>9</sup>

Desde la emisión del Decreto 1-85 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, éste fue reformado por los decretos 51-87, 74-87, 10-89 y 35-90 todos emanados del Congreso de la República, sin mayores cambios, por lo que con la iniciativa de reforma de la Comisión de Re-

8 George Lovell, *A Beauty that Hurts. Life and death in Guatemala*, Toronto, Between the Lines, 1995, pp. 3-12.

9 La agenda mínima propuesta para la CRE fue: a) documentación, b) empadronamiento, c) votación, d) transparencia y publicidad, e) campaña de información y f) fortalecimiento institucional (Félix Castillo, 2004: p. 7).

forma Electoral (en adelante CRE), se buscaba realizar cambios más importantes y de fondo, que los Acuerdos de Paz sugerían, pero esto no ocurrió como se esperaba.

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

En el 2002 el PNUD promovió la constitución del Diálogo Multipartidario, como proyecto de encuentro y acuerdo entre políticos, que en 2003 apuntaló la construcción de una agenda nacional compartida que contenía, entre otros aspectos, el compromiso de modernizar el sistema político mediante la reforma a la ley en cuestión. Este compromiso fue retomado por el recién constituido Foro permanente de partidos políticos, el cual reimpulsó las postergadas reformas a la Ley, iniciativa que coincidió con la renovación de las fuerzas políticas en el congreso y la decisión de la nueva legislatura de avanzar dicha iniciativa. Finalmente, se aprobó el Decreto 10-04, que contiene 152 reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (una versión bastante modificada de la propuesta original de la CRE), vigente a partir del 26 de mayo de 2004. Sin embargo el proceso de reforma aún no concluye. Las incongruencias, errores, vacíos y temas postergados de la última reforma aprobada, obligan a los legisladores a

aprobar “de urgencia nacional”, en un futuro muy cercano, una serie de cambios de “armonización” y de continuar en la discusión de otros temas que se detallarán más adelante.

Es importante hacer notar que a partir de la vigencia de la actual LEPP es el congreso de la república y los diputados representante de los partidos políticos, quienes tienen a su cargo las reformas a la ley, por lo tanto, son juez y parte en el proceso.

### **3.1.1 Del momento fundacional del sistema electoral y de partidos políticos actual**

Como la teoría institucional señala acertadamente, el momento de la fundación institucional es uno de los más importantes, precisamente porque éste establece inercias institucionales que difícilmente cambian, ya que estabilizan ciertos comportamientos y generan rutinas que favorecen la participación o la limitan, ya sea en un partido político, una institución estatal o en cualquier tipo de institución:

Participation is a contingent outcome, produced as collective actors (civil society, state and other) negotiate relations in a pre-existing institutional terrain that constrains and facilitates particular kinds of action (Houtzager, Gurza Lavalle y Acharya, 2003, p. 5).

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

...el 23 de marzo de 1982 el Ejército de Guatemala, en cumplimiento de sus altas obligaciones para con el pueblo de Guatemala instauró un régimen provisorio cuyo

objetivo primordial, tal como aparece plasmado en el Estatuto Fundamental de Gobierno, es la *implementación de una estructura jurídico política que garantice el encauzamiento del país hacia un régimen de legalidad constitucional y que desemboque en un esquema político y de gobierno democrático, proveniente de elecciones populares, libres y puras;*

Que, asimismo, dentro de las normas contenidas en el mencionado Estatuto, se establece en forma clara y categórica que *el Gobierno debe*, en ejercicio de la potestad legislativa que le corresponde, *emitir las normas legales para lograr el fortalecimiento de la paz y el establecimiento de una auténtica democracia pluralista*, perdurable y orientada hacia la obtención del bien común de los habitantes del país...

Que para garantizar que las futuras elecciones sean celebradas en forma tal que los ciudadanos puedan ejercer el sufragio en forma absolutamente libre, sin coacciones y presiones de ninguna especie, y que sus resultados sean fiel trasunto de la voluntad popular, el Tribunal Supremo Electoral debe tener jurisdicción en toda la República y *no estar supeditado a ninguna otra autoridad y organismo del Estado.*<sup>10</sup>

Llama la atención que en estas líneas se manifiesta claramente la necesidad de construir un régimen democrático que se apoye en un instrumento legal-constitucional. Sin embargo, la reflexión que surge es que, una vez más se utilizan las leyes para gobernar, como tradicionalmente ocurrió durante los gobiernos militares, donde el derecho se utilizó para legalizar e intentar "legitimar" a los gobiernos de turno. Es decir, en el fondo subyace la idea de gobernar por medio de la ley y no bajo la ley,<sup>11</sup> lo cual parecería lógico dado el cambio de un

régimen a otro. Lo importante, sin embargo, es que estas prácticas tienen una implicación para el funcionamiento del sistema político actual, generalizando la idea (y la práctica) de que las leyes son un requisito necesario, *mas no indispensable* para ejercer el poder real. Esto hace posible decretar, modificar o improvisar leyes de acuerdo a las necesidades de los gobernantes, sin importar los intereses, inercias o prácticas institucionales o sociales. Es así que para poner en marcha "un proceso democrático" irónicamente se logra mediante un Decreto presidencial pues "conforme al Estatuto Fundamental de Gobierno, la función legislativa le corresponde con exclusividad al jefe de Estado", con un mandato obligatorio para los ciudadanos alfabetas, de emitir su voto.<sup>12</sup> Por lo que las elecciones para presidente, vicepresidente, diputados y corporaciones municipales de 1985 fueron reguladas por una ley específica (Ley específica para las elecciones generales de 1985), anterior a las leyes actuales que entraron en vigencia hasta el 14 de enero de 1986 (al asumir el cargo el nuevo mandatario). Por lo tanto, las primeras elecciones de la "transición democrática" se efectuaron bajo un estado de excepción, reguladas por una ley específica, sin la vigencia de un marco constitucional. No es de extrañar, entonces, que el sistema político guarde ciertas inercias y vicios que se reflejan a lo largo de este documento, en donde la ley, al final, no es tan importante como los "acuerdos políticos".

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

**Inscripción especial de partidos políticos:** Los comités organizadores de partidos políticos quedarán constituidos como partidos para participar en esta elección, si solicitan su inscripción antes del 31 de julio

10 Decreto Ley Número 30-83 del presidente de la República (resaltado propio).

11 Ver Jennifer Schirmer, *op. cit.*

12 Decreto Ley Número 47-85 del jefe de Estado, Considerandos y Artículo 19.

del año en curso (1985), habiendo cumplido con los siguientes requisitos:

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

Estos datos desencadenan varias reflexiones importantes. En primer lugar, queda claro que para entonces, prácticamente no existían partidos políticos (por lo menos desde el punto de vista legal)<sup>13</sup>, en ese momento clave y preciso; huelga decir entonces que mucho menos existía un sistema de partidos estructurado. Paradójico: se iniciaba una transición sin partidos políticos reales, y con un sistema de partidos prácticamente inexistente.<sup>14</sup>

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

En tercer lugar, la reflexión más importante que se puede hacer en torno a este tema, es que estos datos ayudan a comprender que nuestro

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

Como se expresa en la ley en cuestión, ni siquiera existió la exigencia de contar con estatutos, principios o fundamentos ideológicos, en ese entonces, a lo cual se adiciona el agravante de que los requisitos mínimos solicitados para entonces no exigían ningún tipo de comprobación; bastaba con “la declaración jurada” de sus líderes para hacer constar el número de afiliados y la organización partidaria existente.<sup>15</sup> La Ley Electoral y de Partidos Políticos vigente, todavía guarda un testimonio de ese momento: en el **artículo 263** se exoneraron formalmente a todas aquellas personas que, habiendo participado en los trámites de legalización de los partidos políticos, hubieran sido descubiertos en alguna falsedad material:

13 Y probablemente tampoco desde el punto de vista político, del cumplimiento de la función mediadora de los partidos, como señala Carlos Montenegro: (existía una) carencia de una instancia partidaria capaz de convocar, organizar e interpretar la energía social, que se manifestaba en forma espontánea y desordenada (Montenegro, 2002, p. 23).

14 Asimismo, las elecciones a la constituyente de 1984 se convocaron con los partidos políticos heredados de la época anterior a la transición —con excepción de la UCN, que participa como partido nuevo y es el partido que más representación logra en las elecciones. Además, los partidos eran prácticamente inexistentes, al punto que a los mismos se les otorgó el estatus de comités pro formación de partidos, lo que no impidió que el 1 de julio de 1984, 17 comités pro-formación de partidos y 3 comités cívicos participaran en la elección de la constituyente.

15 Artículo 6 del Reglamento del Tribunal Supremo Electoral al Decreto Ley 47-85. Acuerdo 104-85.

“Quedan **exonerados de todo tipo de responsabilidad** las personas que intervinieron en la tramitación y legalización notarial de documentos para la inscripción de los comités para la formación de partidos políticos y de los partidos políticos **con anterioridad a las elecciones del 3 de noviembre de 1985**, con excepción del acto de celebración de las respectivas asambleas nacionales que llevaron a cabo cada uno de los partidos políticos que participaron en dichas elecciones; por lo que los expedientes o procesos que hubieran sido instruidos al respecto, **deberán archivarse o sobreseerse, según el caso** (Art. 263 de la sección “delitos y faltas electorales”, Libro Cuarto, título único, capítulo 10 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

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

De hecho, los Comités Cívicos Electorales, constituidos a partir del mismo decreto, al igual que a los partidos políticos, se les impuso el cumplimiento de requisitos mínimos para su inscripción. Esto llama la atención dada la rea-

lidad de esos años, en pleno conflicto armado, pues debido a la naturaleza de estos comités que se crean sólo para “el propósito de postular candidatos para integrar municipalidades”<sup>16</sup>, éstos brindan la opción a las comunidades de postular sus propios candidatos, pero dada la coyuntura y la historia de nuestro país, lo razonable es pensar que refuerzan el fenómeno que permite a las comunidades aglutinarse alrededor de un líder, lo que potencialmente fortalece los caudillismos y deja de lado cualquier intento de construir partidos a largo plazo. De hecho, la formación de comités cívicos en torno a una persona minimiza la importancia de postulados, principios ideológicos o identidad de grupos políticos —más allá de cualquier identidad local, comunitaria o caudillista. De este modo, a partir del marco legal de entonces y hasta ahora, se fomenta y retroalimenta la existencia de caciquismos locales, como se demuestra en el documento sobre el análisis municipal de esta misma colección.

Finalmente, sobre el Decreto-Ley 138-83 (Ley de Empadronamiento), se heredan otros vicios e inercias, relativos a los padrones electorales, contruidos a partir de los registros de la cédula de vecindad, que no cuentan con ningún control centralizado y su grado de confiabilidad es muy bajo. Así también, el uso de la cédula misma, para el ejercicio del voto, se ha discutido ampliamente por su escasa seguridad y confiabilidad, y su influencia negativa en la certeza electoral. Este documento ha generado, hasta la fecha, incontables conflictos y denuncias sobre muertos y extranjeros que votan. César Conde Rada lo expone así:

La principal flaqueza del padrón reside en la fuente de sus datos que, como se dijo, es la cédula de vecindad, la que también tiene esa misma debilidad, porque está basada en una certificación de nacimiento

16 Artículo 10 del Reglamento del Tribunal Supremo Electoral al Decreto Ley 47-85. Acuerdo 104-85.

que se expide sin mayores formalismos, que a la vez tiene su origen en un asiento del que no se puede garantizar plenamente que exista sólo uno por cada guatemalteco (Conde Rada, 2003, p. 23).

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

Lo que se quiere resaltar en esta breve reseña histórica son las inercias institucionales que se instalaron como producto de la urgencia del Alto Mando del Ejército de bajar su perfil político institucional para favorecer el desarrollo de su estrategia política (Schirmer, 1999, pp. 64 y 65). De esa cuenta, la urgencia por “normalizar” las condiciones institucionales que permitieran la desaparición de la institución militar del primer plano, se estrellaba con un entorno institucional en el que tradicionalmente se habían aplicado filtros legales para la inscripción de partidos políticos. No existían las condiciones para el apareamiento de partidos que representaran posiciones de la izquierda guatemalteca, tal como se ha señalado sobre la Ley de Organizaciones Políticas (Decreto Ley 32-83), que flexibilizó las condiciones para el surgimiento de partidos políticos y que, aún hasta la fecha, permite que con un bajo despliegue territorial se tenga la potestad de postular candidatos a nivel nacional, inclusive, en los municipios donde no se tiene presencia institucional. Por lo tanto, muchos de los problemas que actualmente se le achacan al sistema de partidos políticos, no son más que consecuencia directa de las situaciones que prevalecieron en el inicio de la transición política en Guatemala.

Pareciera, entonces, que en Guatemala la ley ha sido una suerte de varita mágica para crear instancias, órganos, sistemas políticos, democracia y todo aquello que, impuesto o por vo-

luntad propia, se ha querido importar de las sociedades occidentales. Cabe aclarar que estas reflexiones se enfocan en el análisis exclusivo de “lo legal”, es decir, cómo se estructura y funciona la ley en el sistema político. Sin embargo, queda claro que lo que la ley dice no refleja, necesariamente, lo que ocurre en la práctica. Además, debe tomarse en consideración, que a los guatemaltecos, y en general a los latinoamericanos, se nos ha pedido que construyamos democracias en un par de décadas, cuando a las viejas democracias les ha tomado por lo menos un siglo consolidarse.

Por ello se subraya que este documento es sólo un primer escalón para entender el funcionamiento del sistema electoral y de partidos políticos, pues se hace necesario un análisis más fino del funcionamiento real de los partidos políticos para confrontar la práctica (la institución informal) con la institución formal.

### ***3.2 El marco legal actual***

Para efectos de este estudio y dada la coyuntura política a la fecha de redacción de este documento, se evalúa la Ley Electoral y de Partidos Políticos vigente, haciendo énfasis en los cambios suscitados por el decreto 10-04. Sin embargo, se visualizan los posibles efectos, vacíos y contribuciones de las reformas, aún pendientes y algunas muy cerca de ser aprobadas.

#### ***3.2.1 Las reformas a la ley desde la perspectiva política***

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

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

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

- Debería ser *congruente con una visión global*, analizada y consensuada sobre *el tipo de sistema político* que se busca. En el caso de partidos políticos se debería tener claro qué sistema se quiere privilegiar, si un partidismo limitado o un multipartidismo amplio, siempre y cuando se favorezca un equilibrio entre la *governabilidad* y la *representatividad*. El tener una visión de hacia dónde se quiere llegar, permitirá eliminar muchas de las incongruencias actuales de la ley, que por un lado favorecen la supervivencia de los partidos grandes (con mayor número de afiliados y mayor número de votos), pero por otro favorecen la supervivencia de aquellos que logran la elección de un representante al congreso o incluso aquellos que no postulan ningún candidato. Éste será un primer paso para lograr reglas claras y congruentes, en contraposición con reglas “enredadas”, que favorecen mecanismos para lograr excepciones a la norma.
- Una apuesta por la *democratización* de la sociedad que elimine la sistemática exclusión política y disminuya la insatisfacción ciudadana en torno a la democracia.
  - ◆ **Inclusión:** Mecanismos institucionales de inclusión social que contemplen la mayor diversidad socioeconómica, socio-cultural, étnica, de género, de edad, y cualquier otro criterio de inclusión de grupos vulnerables y grupos vulnerados.
  - ◆ **Legitimidad:** El proyecto en su componente principal contempla el tema de los imaginarios colectivos, de forma que lo que los ciudadanos perciben del sistema político es relevante para consolidar la democracia. Es decir, introducirse en el tema de la legitimidad política del sistema como tal.
- Una apuesta por el *fortalecimiento institucional* del sistema político, de manera que se avance en la estabilidad política partidista mediante el establecimiento real del Estado de Derecho.
  - ◆ **Transparencia:** que contempla el tema de la existencia de reglas claras y estables que eliminen en la medida de lo posible, la ambigüedad y los vacíos legales que son los que realmente impiden el fortalecimiento institucional.
  - ◆ **Buen gobierno:** entendido como la capacidad institucional del sistema político en general, y de las instituciones estatales en particular, de generar procesos sociales y mejorar la eficiencia institucional que mejore la capacidad institucional de responder a las demandas y exigencias de la población.
  - ◆ **Concordancia entre lo formal e informal.** Un elemento fundamental del fortalecimiento institucional, es la capacidad del sistema de castigar los

comportamientos oportunistas y de garantizar que la regla se cumple efectivamente. Esto implica, por supuesto, el reconocimiento que lo formal debe hacer para reconocer la diversidad social, los valores y las expectativas que la población requiere.

### 3.2.2 El marco legal existente y el sistema político

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

- a) Documentación confiable y empadronamiento
- b) Votación
- c) Transparencia y publicidad
- d) Fortalecimiento institucional

a) Con respecto al tema de la **Documentación confiable y del empadronamiento** existe consenso en cuanto a la necesidad de sustituir la actual cédula de vecindad ya que, más allá de su formato anacrónico, lleva tras de sí serias limitaciones para garantizar un mínimo de condiciones de seguridad que favorezcan la certeza jurídica en la identificación segura del ciudadano.<sup>17</sup> Aunque su importancia fue plasmada en las reformas y en la iniciativa de ley

propuestas por la Comisión de Reforma Electoral, el tema sólo quedó mencionado en los *artículos transitorios* de la ley actual reformada por el Decreto 10-04.<sup>18</sup>

Por otro lado, la nueva propuesta del RENAP (Registro Nacional de las Personas) rebasa los aspectos técnicos, dirigidos a modernizar el formato y estructura del documento. Implica la posibilidad de generar todo un proceso de “empadronamiento ciudadano”, y su consecuente efecto en la formalización de dicha relación entre la persona y el Estado. Se fortalece, además, la capacidad del TSE de garantizar procesos democráticos más transparentes y participativos, con padrones revisados y ampliados. Sin embargo, es una ley aún en proyecto, que difícilmente podrá ponerse en marcha en el corto plazo, sobre todo dados los costos elevados que representa y la enorme movilidad y logística que implica, pues supondría centralizar los registros que actualmente operan en 331 municipalidades.

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

17 Véase sobre las limitaciones del Registro Civil y de la cédula de vecindad, el documento: *El padrón electoral en Guatemala, antecedentes y situación actual*, de César Conde Rada, publicado por FLACSO en el 2003 para el Mirador Electoral.

18 **Artículo 151. Artículo nuevo. Transitorio.** Documento de identificación personal. Todo lo relativo al documento de identificación personal será regulado por la ley ordinaria de la materia, que creará la institución que será integrada, entre otros, por el Tribunal Supremo Electoral, y que emitirá y administrará dicho documento, fijándole al Congreso de la República un plazo de noventa días después de que este decreto cobre vigencia, para que la emita.

**b) El proceso de votación:** Sobre este tema puede decirse que ha habido un avance en cuanto al *acercamiento de la ciudadanía a las urnas electorales*. Todo ello relativo al tema de la ampliación del número de *juntas receptoras de votos*<sup>19</sup> de acuerdo a la última reforma (10-04). El Estado tiene la responsabilidad constitucional de facilitar, administrativa y logísticamente, el ejercicio del derecho al voto y no hacerlo, supone una violación por omisión de funciones. Aparentemente, de acuerdo a las reformas de *armonización*, aún no aprobadas, se han privilegiado los criterios técnicos y operativos, especialmente bajo la consideración del órgano electoral. Por lo tanto se esperaba que esta reforma sirva para fortalecer al TSE, al ampliar su capacidad de despliegue y fomentar el crecimiento y fortalecimiento de los partidos políticos al incentivarlos a acrecentar el despliegue territorial de su organización para llegar a más comunidades. Todo ello redundaría en una mayor participación ciudadana, tanto en los procesos electorales, como en la vida política, al tener organizaciones partidarias vigentes y más cercanas a su comunidad.

Tanto el crecimiento del padrón electoral, como el incremento en el despliegue de mesas para la captación de votos, parecen constituirse en incentivos para que los partidos políticos incrementen su despliegue territorial, multi-

pliquen sus organizaciones vigentes, y se preocupen por mantener campañas de afiliación y electorales más amplias, lo cual incidiría en el fortalecimiento de cada uno de los partidos y por ende, del sistema de partidos y del sistema electoral.

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

**d) Sobre el fortalecimiento institucional** podría decirse que va ligado transversalmente a todos los temas anteriores, sin embargo las reformas a la ley incluyen, entre otros: el incremento del monto de la deuda política que favorece el financiamiento público de tales partidos.<sup>20</sup> Además, se incluyen normas más estrictas para el funcionamiento de los mismos, al aumentar el número mínimo de afiliados (de cerca de 5,000 a 15,220)<sup>21</sup> e incrementan el umbral electoral (del 3% al 5%)<sup>22</sup> y modifican

19 Las *Juntas Receptoras de Votos* son órganos de carácter temporal. Tendrán a su cargo y serán responsables de la recepción, escrutinio y cómputo de los votos que les corresponda recibir en el proceso electoral. (Según Artículo 180 de la LEPP) Sobre las reformas ver Artículo 231. (Reformado por el artículo 133 del Decreto número 10-04 del Congreso de la república).

20 "El Estado contribuirá al financiamiento de los partidos políticos a razón de **dos pesos centroamericanos** [equivalente a dos dólares], por voto legalmente emitido a su favor, siempre que haya obtenido no menos del cinco por ciento (5%) del total de sufragios válidos depositados en las elecciones generales. Se exceptúa del requisito del cinco por ciento (5%) a los partidos que obtengan por lo menos una diputación al Congreso de la República, quienes recibirán igualmente el financiamiento..." (Artículo 21. Reformado por el artículo 10 del Decreto 10-04).

21 "Para que un partido político pueda existir y funcionar legalmente se requiere: a) que cuente como mínimo con un número de afiliados equivalente al cero punto treinta por ciento (0.30%) del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos. Por lo menos la mitad deben saber leer y escribir" (Artículo 19. Reformado por el artículo 8 del Decreto 10-04).

22 "Procede la cancelación de un partido político: b) Si en las elecciones generales no hubiese obtenido, por lo menos, un cinco por ciento (5%) de los votos válidos emitidos en las mismas, salvo cuando haya alcanzado representación ante el Congreso de la República..." (Artículo 93. Reformado por el artículo 54 del Decreto 10-04).

los requisitos para la organización de filiales nacionales, departamentales y municipales.<sup>23</sup> Establecen, asimismo, nuevos requisitos para la celebración de asambleas.

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

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

Además está el tema del *financiamiento a los partidos políticos*, la teoría y la práctica demuestran que la autonomía e independencia de las organizaciones políticas es un supuesto fundamental de cara a sus procesos de institucionalización y una exigencia para la construc-

ción de la democracia. En este contexto, el Estado debe garantizar y facilitar dichos procesos, lo que implica que aceptar la necesidad de un financiamiento público y crear mecanismos para su control y transparencia, es un importante avance (cuando no el más importante) para el fortalecimiento de los partidos políticos y por ende, del sistema político y electoral democrático. Sin embargo, los controles aún escuetos, y los vacíos legales (como la falta de tipificación de delitos), favorecen cortinas de humo y prácticas, incluso ilícitas, en detrimento de organizaciones independientes, fuertes y transparentes.

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

En este sentido el análisis apunta a la pregunta de qué tipo de sistema partidario se busca favorecer. La tendencia parece clara, la ley ha funcionado desde 1986 como un reductor del número de partidos, como lo demuestra el número de partidos desaparecidos después de cada proceso electoral (la mayoría de partidos sobreviven, uno o máximo dos procesos electorales<sup>24</sup>); sin embargo, con las nuevas disposiciones se está caminando en esa dirección de manera más acelerada, sin que se espere un nuevo proceso electoral. Es decir, la desaparición de varios partidos no tendrá ninguna vin-

23 Entre otras cosas, se exige la conformación de un órgano colegiado de fiscalización financiera y un tribunal de honor (ver inciso c del artículo 65, reformado por el artículo 44 del Decreto 10-04).

24 Departamento de Investigaciones Sociopolíticas, *Guatemala: Monografía de los Partidos Políticos, 2000-2004*, Guatemala, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), ver cuadro 2, p. 187.

culación con las preferencias del electorado sino con la aplicación de una norma. Y, aunque la tendencia parece clara, al evaluar las excepciones a la norma, vemos que no es tan cierto que se busque favorecer la existencia de los partidos grandes. Aún sigue habiendo mecanismos para salvaguardar la existencia de algunos partidos pequeños, tal es el caso de la supervivencia cuando el partido logra la elección de un parlamentario. Sin embargo la pregunta de qué sistema partidario se busca, cobra más importancia ante estos datos.

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

El caso de los comités cívicos electorales se convierte en una excepción a la tendencia de reducir el número de partidos políticos y dejar únicamente a los más fuertes, pues son un canal para postular candidatos para las cor-

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

Además, la Ley señala la estructura organizativa mínima con que debe contar el partido, del nivel nacional al municipal.<sup>25</sup> Esta disposición legal provoca que todos los partidos, sin excepción, declaren en sus estatutos esta misma estructura —en algunos casos agregando unos cuantos órganos más a los que dice la ley— y en la mayoría de los casos no señalan la existencia de otros órganos o estructuras (como el órgano de campaña electoral, por ejemplo), que existen en la práctica y que son igualmente importantes pero que no existen “oficialmente”. Esto nos lleva, nuevamente, al fenómeno señalado arriba, sobre el cumplimiento de requisitos mínimos, que no necesariamente reflejan la realidad que opera en el partido político. Es decir, la ley pierde su carácter regulador, para ser un requisito con el que hay que cumplir, pero que no llega a reflejar ni fiscalizar las prácticas institucionales.

25 Artículo 24: Estructura Organizativa. Todo el capítulo tres de la LEPP establece cómo estarán conformados dichos órganos y cuáles serán sus funciones (artículos del 24 al 50).

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

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

ciones contundentes para cada uno de estos órganos, con lo que se pierde su poder coercitivo y su carácter de obligatoriedad.

Sumado a ello, existen otros temas que podrían considerarse para fortalecer a los partidos, por ejemplo, la facilidad con que un funcionario electo renuncia al partido, pues esto debilita la estructura organizacional, como los ingresos financieros de los partidos (ver documento sobre transfuguismo en esta colección).

Hace falta que la ley establezca regulaciones más claras y más amplias y que posea los medios para sancionar y obligar a su cumplimiento, para que éstas se reflejen en los estatutos partidarios y se cumplan. Es aquí donde se hace necesario incorporar los aspectos postergados para las *reformas de segunda generación*<sup>26</sup> para regular temas como inclusión de minorías, fiscalización financiera, fiscalización de procesos, transparencia, democratización de partidos, entre otros.

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

26 Las reformas de segunda generación se refieren a los temas que no se tocaron en las reformas de mayo 2004, pero que por su importancia deberían incluirse en la LEPP en el futuro (democratización interna de partidos, fiscalización, financiamiento, etc.). Sin embargo, aún no existe consenso sobre las mismas por lo que difícilmente se pondrán sobre la mesa de negociación en un futuro cercano.



## Bibliografía

- Ayala Espino, José. (1999). *Instituciones y Economía*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Castillo Milla, Félix. (2004). "Proceso de Reforma de la Ley Electoral y de Partidos Políticos", Consultoría para el Programa de Investigación Sociopolítica, FLACSO, Guatemala. Inedito.
- Conde Rada, César. (2003). *El padron electoral en Guatemala. Antecedentes y situación actual*. FLACSO-Guatemala.
- Dieter Nohlen. (2004). *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*, Biblioteca de Reforma Política, IDEA.
- Houtzager, Peter; Gurza, Adrian y Acharya, Arnab. (2003). *Who Participates?. Civil Society And The New Democratic Politics In Brasil*. Instituto de Estudios del Desarrollo (IDS), IDS Working Paper No. 210, Inglaterra, en Mimeo.
- Knight, Jack. (1992). *Institutions And Social Conflict*, Cambridge University Press.
- Lovell, George. (1995). *A Beauty that Hurts. Life and death in Guatemala*, Toronto, Between the Lines, Canada.
- Murillo, Gabriel. (2004). "Descentralización, iniciativas locales y ciudadanía: el caso colombiano". Ponencia presentada al Seminario Internacional *Decentralization, Local Initiatives and Citizenship in Latin America*, Washington, 10 y 11 de septiembre de 2004.
- North, Douglass. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño Económico*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Sartori, Giovanni. (2000). *Partidos y sistema de partidos*, Alianza Editorial, España.
- Schirmer, Jennifer. (1999). *Intimidaciones del proyecto político de los militares en Guatemala*. FLACSO-Guatemala, Guatemala.
- Seligson, Mitchell. (2001). "Democracy on ice: the multiple paradoxes of Guatemala's peace process". Ponencia presentada en la conferencia "Avances y retrocesos en la tercera ola de la democratización en América Latina", Kellogs Institute, University of Notre Dame.



Esta publicación fue impresa en los talleres gráficos de Serviprensa, S. A. en el mes de marzo de 2006. La edición consta de 500 ejemplares en papel bond 80 gramos.

## **Cuadernos de información política No. 2**

---

