

Partidos políticos guatemaltecos: Dinámicas internas y desempeño.



Guatemala, noviembre 2012



ThinkTank
Initiative

Iniciativa
ThinkTank



Konrad
Adenauer
Stiftung

*Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Departamento de Investigaciones Sociopolíticas*

Partidos políticos guatemaltecos: Dinámica internas y desempeño.

Guatemala, noviembre 2012

Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Departamento de Investigaciones Sociopolíticas

Partidos políticos guatemaltecos: Dinámicas internas y desempeño

Guatemala: ASIES, 2012.

66p; 22 cm.

ISBN: 978-9929-603-04-2

Primera impresión, noviembre 2012

Segunda reimpression, octubre 2013

Contiene: 1. Democracia interna de los partidos políticos guatemaltecos. Un desafío pendiente, por Jonatan Lemus.-2. Organización partidaria en Guatemala, por Javier Brolo.- 3. Evolución del sistema de partidos políticos guatemaltecos de 1985 a 2012, por Javier Brolo.

1.PARTIDOS POLÍTICOS.- 2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA.- 3.FINANCIAMIENTO.- 4.ELECCIONES.-5.AFILIACIÓN POLÍTICA.-6. POLÍTICOS.-7.DIPUTADOS.-8.DESARROLLO POLÍTICO.-9.REFORMA POLÍTICA.-10.ESTABILIDAD POLÍTICA.-11.HISTORIA POLÍTICA.-12.SISTEMAS POLÍTICOS.-13.DEMOCRACIA INTERNA.-14.ORGANIZACIÓN PARTIDARIA.-15.DEMOCRATIZACIÓN.-16.LEY ELECTORAL.-17.LEGISLACIÓN ELECTORAL.-18.GUATEMALA.

Editor:

Asociación de Investigación y Estudios Sociales © 2012

10a. Calle 7-48, Zona 9, Apdo. Postal 1005-A

PBX: 2201-6300; FAX: 2360-2259

www.asies.org.gt, asies@asies.org.gt

Ciudad de Guatemala, Guatemala, CA

Coordinación general:

José Carlos Sanabria Arias

Equipo de investigación:

Jonatan Lemus

Javier Brolo

Ana Lucía Blas

Karin Erbsen de Maldonado

Revisión de estilo:

Ana María de L. De Specher

Diagramación:

Cesia Calderón

Impresión:

Centro de Impresiones Gráficas -CIMGRA-

La elaboración, publicación y presentación pública del documento *Partidos políticos guatemaltecos: Dinámicas internas y desempeño* se realizó con la colaboración de la Fundación Konrad Adenauer de la República federal de Alemania (KAS)

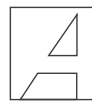
Este trabajo se llevó a cabo mediante una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), bajo la Iniciativa Think Tank www.idrc.ca/thinktank.

Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan los puntos de vista del IDRC o su Consejo de Gobernadores, ni de la Iniciativa Think Tank (TTI).



ThinkTank
Initiative

Iniciativa
ThinkTank



Konrad
Adenauer
Stiftung

Índice

Presentación

Prólogo

<i>Democracia interna de los partidos políticos guatemaltecos: un desafío pendiente</i> Jonatan Lemus	1
<i>Organización partidaria en Guatemala</i> Javier Brolo	31
<i>Evolución del sistema de partidos políticos guatemaltecos de 1985 a 2012</i> Javier Brolo	41

Anexos

<i>Mongrafía de Partidos Políticos de Guatemala, 2012</i> (en CD adjunto) Ana Lucía Blas	
<i>Resultados electorales de los partidos en Guatemala de 1985 a 2012</i> (en CD adjunto) Javier Brolo	

NOTA: En el presente estudio, el sustantivo de género masculino es utilizado para designar a hombre y mujer, con el propósito de evitar la sobrecarga gráfica.

Acrónimos y siglas

ADN	Acción de Desarrollo Nacional
ANN	Alternativa Nueva Nación
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BIEN	Bienestar Nacional
CASA	Centro de Acción Social
CREO	Compromiso, Renovación y Orden
DCG	Democracia Cristiana Guatemalteca
DISOP	Departamento de Investigaciones Sociopolíticas
EG	Encuentro por Guatemala
FCN	Frente de Convergencia Nacional
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
FUN	Frente de Unidad Nacional
GANNA	Gran Alianza Nacional
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPC	Índice de Precios al Consumidor
LEPP	Ley Electoral y de Partidos Políticos
LIDER	Libertad Democrática Renovada
MAS	Movimiento de Acción Solidaria
MR	Movimiento Reformador
PAN	Partido de Avanzada Nacional
PID	Partido Institucional Democrático
PP	Partido Patriota
PSD	Partido Socialista Democrático
PSN	Partido de Solidaridad Nacional
TSE	Tribunal Supremo Electoral
UCN	Unión del Cambio Nacional
UCN	Unión del Centro Nacional
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza
Unionista	Partido Unionista
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
Victoria	Victoria
VIVA	Visión con Valores
WINAQ	Movimiento político Winaq

Presentación

Como ha reiterado en múltiples oportunidades, la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) considera a los partidos políticos como entes consustanciales a la democracia representativa, esenciales para su funcionamiento. Por esta razón, la asociación se ha dedicado, durante más de 30 años, a estudiar de forma sistemática y permanente esas organizaciones. Asimismo, ha publicado una serie de monografías de partidos políticos de Guatemala, informes electorales y memorias anuales del Seminario Permanente sobre el Rol de los Partidos Políticos —realizado durante 25 años—, entre otros.

De esa manera, ASIES ha buscado contribuir al entendimiento de la naturaleza y actividad de las organizaciones políticas, así como a la generación de recomendaciones y propuestas para el fortalecimiento del sistema electoral y de partidos políticos de Guatemala.

En esta oportunidad, el Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP) de ASIES presenta a las organizaciones políticas y sociales, comunidad académica, medios de comunicación social, comunidad internacional y demás personas y organizaciones interesadas en el conocimiento y comprensión de los partidos políticos, la publicación ***Partidos políticos guatemaltecos: Dinámicas internas y desempeño***. Esta comprende diferentes estudios y ensayos que muestran el análisis que sobre los partidos políticos ha realizado el DISOP, sin limitarse únicamente a describir la manera en que se organizan esas agrupaciones, con el objetivo de ahondar en su funcionamiento y toma de decisiones.

La elaboración de esta publicación fue posible gracias a la cooperación de diversas instituciones, organizaciones y personas. En primer lugar, se agradece el incondicional apoyo y colaboración que en estas y otras publicaciones, hemos recibido de los partidos políticos y del Tribunal Supremo Electoral, actores estratégicos para nuestras actividades. De igual manera, se reconoce la dedicación, esfuerzo y entrega de Ana Lucía Blas, Javier Brolo, Jonatan Lemus, Karin de Maldonado y Ruth Orozco, integrantes del equipo DISOP.

Por último, expresamos nuestro especial agradecimiento por la valiosa colaboración de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania, que ha hecho posible la elaboración de este documento, y el apoyo al mismo por parte de la Iniciativa Think Tank del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, de Canadá.

Ciudad de Guatemala, noviembre de 2012
Departamento de Investigaciones Sociopolíticas de ASIES

Prólogo

Los partidos políticos enfrentan dificultades para impulsar procesos de institucionalización que les permitan consolidarse como instancias de representación, agregación y articulación de intereses. Por ello, resulta necesario unir esfuerzos que contribuyan a la transformación de estas organizaciones, hasta constituirse en instituciones permanentes, democráticas y representativas de la sociedad multicultural del país.

Como un aporte a ese fin, la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) presenta el estudio ***Partidos políticos guatemaltecos: Dinámicas internas y desempeño***. Esta contribución académica se suma a los múltiples aportes que la asociación ha realizado por más de 25 años con el mismo objetivo: apoyar el fortalecimiento del sistema electoral y de partidos políticos.

El estudio se divide en tres partes: a) *“Democracia interna de los partidos guatemaltecos: un desafío pendiente”*, b) *“Evolución del sistema de partidos políticos guatemaltecos de 1985 a 2012”*, y c) *“Organización partidaria en Guatemala”*. Por último, se incluye un anexo que contiene el documento “Monografía de Partidos Políticos de Guatemala 2012” y una base de datos con los resultados electorales de los partidos políticos en Guatemala desde 1985 a 2012.

La primera de las partes, *“Democracia interna de los partidos guatemaltecos: un desafío pendiente”*, describe, a partir de entrevistas con dirigentes partidarios, la dinámica de toma de decisiones en los partidos políticos, a la vez que trata de determinar qué tan centralizadas o descentralizadas y excluyentes o incluyentes son dichas dinámicas.

De igual manera, se constituye en un importante aporte teórico y académico para estudiar y analizar la democracia interna en los partidos políticos guatemaltecos. La investigación se respalda en un fuerte contenido teórico que se complementó con experiencia empírica. Se presenta una serie de hipótesis contrastada con entrevistas a dirigentes nacionales de las organizaciones políticas, quienes enriquecieron con su visión y apreciación empírica los enfoques teóricos, y permitieron validar algunas de las hipótesis.

Es importante indicar que el estudio se inserta en un momento en el que se están discutiendo reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), una ventana de oportunidad que el contexto presenta para contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad político partidaria y electoral en el país.

La LEPP ha sido reformada en cinco ocasiones desde 1987, las reformas del 2004 y 2006 han sido las que mayores cambios introdujeron. A pesar de esto, aún hay desafíos en relación con la institucionalización de las organizaciones políticas,

control y fiscalización de las campañas políticas, ejercicio efectivo del derecho al voto y fortalecimiento de la autoridad electoral, entre otros. Estos retos se hicieron especialmente evidentes durante el proceso electoral de 2011.

Ese panorama se convirtió en el punto de partida para que nuevamente se concretara en la agenda política la necesidad de impulsar un proceso de reforma a la LEPP. Diversos sectores y organizaciones sociales coincidimos en ello.

Por su parte, asumiendo un papel conductor y facilitador, la Comisión Específica de Asuntos Electorales (CEAE) del Congreso de la República puso en marcha un proceso participativo que busca reformar la normativa mencionada. Diversas organizaciones sociales participaron y presentaron propuestas de reforma, con la esperanza de que sirvan de insumo y sean tomadas en cuenta por la Comisión.

ASIES trabajó de manera conjunta, en consorcio con las universidades San Carlos y Rafael Landívar, para presentar propuestas de reforma a la LEPP para atender problemas fundamentales, identificados en el sistema de partidos políticos, sistema electoral, autoridad electoral, y proceso electoral.

El primero de estos, relacionado con el sistema de partidos políticos, radica en que las organizaciones partidistas carecen de confianza e involucramiento de los ciudadanos en decisiones como la designación de candidatos, autoridades y políticas partidistas. Por ello, el Consorcio enfatizó sus propuestas para que en este proceso de reforma se incluyeran aspectos que contribuyeran a la democracia interna en los partidos.

Indudablemente, las prácticas de democracia interna contribuyen a fortalecer la legitimidad de los partidos políticos como actores del régimen democrático representativo, así como a que los ciudadanos se involucren en el debate de propuestas de solución a los problemas locales y nacionales. También permite la renovación de ideas y liderazgos y reduce la discrecionalidad en la toma de decisiones públicas.

El estudio que presentamos se inserta en este proceso, funde el objetivo académico de aportar elementos y alimentar el debate sobre el sistema de partidos políticos – con especial énfasis en la democracia interna–; y por otro lado, aprovecha el proceso de reforma a la LEPP para incidir en cambios en la normativa que contribuyan a generar organizaciones políticas más democráticas.

El espíritu que guió el documento es la necesidad de evaluar los procesos de toma de decisión a lo interno de las organizaciones políticas, con el propósito de identificar elementos del diseño institucional que permitan generar incentivos para la práctica de valores democráticos, como parte esencial para la vida y convivencia partidaria.

El estudio contiene conclusiones importantes sobre la democracia interna, las cuales deseamos sean puestas a discusión y debate por otros actores, desde luego, siempre con el propósito de promover la transformación y el fortalecimiento del sistema de partidos políticos en el país.

La primera de estas relacionada con que los académicos coinciden en que aspectos como la centralización, exclusividad e institucionalización que rige la toma de decisiones, determinan el nivel de democracia de un partido. Así también, el estudio

constata que el diseño institucional, o marco jurídico, es la variable que explica por qué los partidos guatemaltecos son altamente centralizados y excluyentes, mediante la práctica de establecer requisitos mínimos de organización y promover la formalidad de los procesos dentro de los comités ejecutivos, más que la democracia dentro de estos.

En el ámbito académico, identifica la necesidad de estudiar con mayor detalle, profundidad y rigurosidad la organización partidaria en Guatemala. De igual manera, reafirma el objetivo de incidir en el proceso de reforma a la LEPP, especialmente, hace un llamado a que en el proceso de reforma actual se planteen modificaciones a los incentivos para crear más organización partidaria con democracia interna.

Las otras dos partes del documento, denominadas “*Organización partidaria en Guatemala*” y “*Evolución del sistema de partidos políticos de 1985 a 2012*”, brindan importantes elementos e insumos para el debate sobre la necesidad de impulsar procesos para fortalecer la institucionalidad de los partidos políticos.

El primero de los estudios mencionados, muestra la relación que existe entre la organización legal con otros factores como el número de empadronados y los ingresos totales del municipio. En el segundo estudio se describen algunas de las características del sistema de partidos políticos guatemalteco de 1985 a 2012: la cantidad de partidos que han participado; el monto de la deuda política; desempeño electoral de los partidos que han gobernado; el grado de fragmentación, volatilidad y desproporcionalidad. Ambos presentan una novedosa y metodológicamente rigurosa forma de aproximarse a elementos constitutivos del sistema de partidos políticos.

Por último, el documento contiene un CD que recopila importante información histórica de los partidos políticos en Guatemala: primero, la actualización de la Monografía de Partidos Políticos de Guatemala 2012, que representa un puesta al día de la información relativa a los partidos que participaron en el proceso electoral 2011: su origen, desarrollo y resultados electorales, autoridades, organización departamental y municipal, número de empadronados, entre otros.

El anexo lo complementa una valiosa base de datos que contiene los resultados electorales de los partidos políticos desde 1985 a 2012. En este sentido, consideramos indispensable para el estudio y reflexión sobre el sistema electoral y de partidos políticos en el país, contar con datos fiables que permitan tener aproximaciones desde diversas aristas.

En efecto, ponemos a disposición los estudios y las bases de datos que integran este documento, como un bien público, con el fin de subsanar una de las principales debilidades para el estudio de estos temas: la falta de datos y registros históricos ordenados y presentados en formato electrónico que posibiliten el uso con fines académicos y de investigación. Así, esperamos que se puedan desarrollar estudios de mucha mayor envergadura que contribuyan y alimenten el debate académico.

Deseamos que el presente documento se constituya en una cordial invitación y en un insumo provocador a la comunidad académica, sociedad civil, investigadores nacionales y extranjeros, centros de investigación, universidades, estudiantes,

organizaciones sociales y toda persona interesada, para seguir estudiando el sistema de partidos y electoral guatemalteco.

Con respecto a los actores del proceso político guatemalteco, especialmente los partidos políticos, la Comisión Específica de Asuntos Electorales (CEAE) del Congreso de la República y el Tribunal Supremo Electoral (TSE), esperamos que este documento sea un insumo útil en la deliberación sobre la reforma electoral. No obstante, somos conscientes y respetuosos de que la responsabilidad de la decisión final sobre los contenidos de la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, corresponde a los diputados del Congreso de la República.

Ciudad de Guatemala, noviembre de 2012

Departamento de Investigaciones Sociopolíticas de ASIES

Democracia interna de los partidos guatemaltecos: un desafío pendiente

Jonatán Lemus, BA

Resumen

El sistema político guatemalteco se caracteriza por tener partidos con altos niveles de centralización y exclusividad, y bajos niveles de institucionalización. A través de entrevistas a secretarios generales y de organización de los partidos, esta investigación encontró que la Ley Electoral y de Partidos Políticos hace menos probable que un partido guatemalteco busque la democratización de sus estructuras internas. La ley afecta la democracia interna de dos maneras: 1) cuando establece requisitos mínimos de organización que generan incentivos para no expandir la presencia del partido político dentro del país 2) cuando entrega el control de la afiliación a los secretarios nacionales, departamentales y municipales lo que limita la competencia real dentro del partido. Este ensayo demuestra la necesidad de observar la vida interna de los partidos políticos para poder medir la fortaleza de la democracia de un país.¹

LA volatilidad electoral, la edad de los partidos políticos, el arraigo de los partidos entre los ciudadanos y la fortaleza de la organización partidaria, son los indicadores tradicionalmente utilizados para medir el grado de estabilidad de un sistema político (Mainwaring y Scully, 1995). Sin embargo, estos no siempre reflejan qué tan democrático es el sistema en su conjunto. Por ejemplo, durante gran parte del siglo pasado el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México mantuvo constantes niveles de votación y un alto nivel de fortaleza institucional. Sin embargo, prácticas como el clientelismo y la designación de candidatos a dedo denotaban la debilidad de la democracia mexicana.

Este tipo de casos señala la necesidad de evaluar los procesos de toma de decisión dentro de los partidos políticos, como un indicador de la fortaleza de la democracia de un país. Los partidos no solo deben durar por mucho tiempo y crear organización, sino que también deben asegurar que su toma de decisiones sea democrática. Observar el nivel de democracia dentro del partido es importante para entender si el partido

¹Mi especial agradecimiento a: José Carlos Sanabria, Javier Brolo, Ana Lucía Blas, Karin Erbsen de Maldonado y Ruth Orozco, por su ayuda en la realización de este estudio. Asimismo, mi agradecimiento a todas las personas que nos concedieron una entrevista para esta investigación.

político es capaz de canalizar las demandas de sus afiliados y de la ciudadanía. Desde esta perspectiva, el estudio de la democracia interna se convierte en una necesidad en el ámbito de la academia. En efecto, se ha escrito poco con respecto a la democracia dentro de los partidos en América Latina y sobre todo en Guatemala. El presente estudio es un primer paso en el análisis de los procesos internos de los partidos políticos en Guatemala. Las dos preguntas centrales de este estudio son: 1) ¿Cuál es el nivel de democracia interna de los partidos en el sistema político guatemalteco? 2) ¿Cuáles son las variables que explican estos niveles de democracia interna?

Sobre la base de trabajos académicos previos, se utilizaron tres indicadores para medir el nivel de democracia interna de un partido político: centralización, exclusividad e institucionalización. El nivel de centralización mide cuál de los diferentes niveles (nacional, departamental, o municipal) tiene mayor poder de decisión dentro de los partidos. El nivel de exclusividad señala las dinámicas dentro del comité y determina quiénes dentro de este toman las decisiones. Por último, el nivel de institucionalización mide qué tan formales son las estructuras de organización del partido. En primer lugar, el estudio muestra que los partidos guatemaltecos tienen niveles altos de centralización; asimismo, dentro de su organización tanto local como nacional, evidencian altos niveles de exclusividad. Los partidos políticos presentan niveles bajos de institucionalización, la mayor parte como resultado de su corta vida en el sistema. Esto significa que en general el sistema de partidos políticos guatemalteco muestra bajos índices de democracia interna.

En segundo lugar, se argumenta que este fenómeno es provocado en su mayor parte por la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), la cual afecta la democracia interna de dos maneras: 1) establece requisitos mínimos de organización los cuales generan incentivos para no expandir la presencia del partido político dentro del país 2) entrega el control de la afiliación a los secretarios nacionales, departamentales y municipales, quienes tienen la oportunidad de afianzarse en su posición y no permitir una competencia real dentro del partido. Asimismo, el estudio analiza otros argumentos alternativos para explicar el porqué de los bajos niveles de democracia interna, y muestra que esas variables no son suficientes para explicar los resultados encontrados.

El estudio inicia con una introducción a la teoría sobre la democracia interna. A partir de esta teoría se desarrolla un marco de análisis que permitirá medir el grado de democracia interna en el sistema de partidos guatemaltecos. Luego se aborda brevemente la metodología utilizada para la investigación. En el tercer capítulo se hace una descripción de la democracia interna de los partidos guatemaltecos según la investigación de campo y fuentes secundarias. Se analizan los niveles de centralización, exclusividad e institucionalización en el sistema. Después de esta descripción, se presenta una serie de hipótesis que permiten explicar por qué los partidos guatemaltecos son poco democráticos en sus estructuras internas. Se aborda la variable que tiene más poder explicativo: la ley electoral y de partidos políticos. Asimismo, se exploran explicaciones alternativas como la cultura democrática, el

financiamiento, y el tamaño del partido, entre otras. Al finalizar, se presentan las conclusiones del estudio, y un análisis de las limitaciones del mismo, sus implicaciones, así como temas para futuras investigaciones.

I. Teoría de la Democracia Interna

UN partido democrático es aquel que incluye a sus afiliados, o incluso a votantes no afiliados, en la toma de decisiones importantes como la elección de autoridades, elección de candidatos y de plataformas políticas. Los partidos completamente controlados por una sola persona, son los menos democráticos. Por otro lado, los partidos que incluyen a todo el electorado en el proceso de elección de sus candidatos y autoridades, son los más democráticos.

Existe un debate académico acerca de la necesidad de tener partidos políticos internamente democráticos. Algunos argumentan que una democracia necesita partidos que respondan a las necesidades del electorado general, no sólo a las de sus afiliados (Michels, 1915)(Duverger, 1954)(Katz y Mair, 2002). Para estos académicos la democracia debe ser entre partidos, y no dentro de los partidos. Por otro lado, otros apoyan la democracia dentro de los partidos pues ésta podría abrir los espacios de participación y toma de decisiones a la ciudadanía (Teorell, 1999). En el contexto de América Latina, se cree que promover la democracia dentro de los partidos puede ayudar a generar mayores niveles de participación y legitimidad en el sistema político.

En este estudio se pretende analizar por qué los partidos guatemaltecos son poco democráticos en sus estructuras internas. En efecto, existen muy pocos estudios acerca de la democracia dentro de los partidos no solo en Guatemala, sino en toda América Latina. Si bien, el trabajo de Alcántara Saenz (2002) y Claudia Freidenberg (2003) son excelentes puntos de partida, éstos solo proveen un marco descriptivo de la situación de los partidos latinoamericanos, y no necesariamente ofrecen una explicación de la falta de democracia interna en los partidos. El trabajo de Freidenberg es especialmente notable por su enfoque en la elección de candidatos, pero como se mostrará posteriormente, esta es solamente una de las dimensiones de la democracia interna. En los pocos estudios realizados sobre Latinoamérica, el caso guatemalteco es mínimamente abordado por los autores. Los académicos guatemaltecos tampoco han estudiado con detenimiento el tema de la democracia interna en los partidos. En tal razón, este estudio se presenta como el primer paso en el proceso de construcción de una teoría que permita entender la dinámica interna de los partidos guatemaltecos. Para lograr dicho objetivo, es necesario hacer uso de marcos analíticos desarrollados por otros autores y aplicarlos al caso de Guatemala en particular.

Uno de los trabajos más importantes es el de Susan Scarrow (1999)(2005), quien estableció algunos parámetros para medir los niveles de democracia interna de un partido político. Desde su punto de vista, existen tres criterios que se deben evaluar: nivel de centralización, nivel de exclusividad, y nivel de institucionalización de la

organización partidaria (2005). El nivel de *centralización* mide cuál de los diferentes niveles tiene mayor poder de decisión dentro de los partidos. El nivel de *exclusividad* examina las dinámicas dentro de los comités. Para Scarrow, el tamaño del comité es lo importante, sin embargo, esta investigación demuestra que en muchos casos, el número de personas que conforman un comité es irrelevante y lo que importa es quiénes dentro de este tienen el control de la organización. Por último, el nivel de *institucionalización* incluye la existencia de reglas claras para la elección de candidatos, la capacidad del partido para aplicar sus disposiciones dentro de su organización. A estas características pueden agregarse la existencia de programas de formación y la creación de organizaciones paralelas a las requeridas por la ley.

Según Scarrow, los niveles de centralización, exclusividad e institucionalización deben ser analizados en tres diferentes instancias: 1) en cómo eligen los partidos a sus autoridades, 2) cómo los partidos eligen a sus candidatos, y 3) cómo los partidos adoptan sus plataformas políticas(2005). El trabajo de Scarrow se ha convertido en un marco analítico estándar para analizar los niveles de democracia interna de los partidos. Sin embargo, al momento de encontrar los factores que hacen a un partido más o menos democrático, puede notarse consenso entre los académicos. Los factores de tipo interno. Se enfocan en cómo las élites y afiliados de los partidos juegan un papel importante en la decisión de democratizarse(Teorell, 1999)(Scarrow, 1999)(Scarrow, 2005)(Rahat y Hazan, 2001)(May, 1973)(Baras, Rodriguez, Barbera, y Barrio, 2012)(Lisa y Cross, 2002). Asimismo, existen teorías acerca de la relación entre la ideología y la democracia interna: a) los partidos de izquierda tienden a ser más democráticos (Duverger, 1954)(Wolinetz, 2002). b) El tamaño del partido también es una variable que tiene relación con la democracia (Lundell, 2004)(Teixeira y Freire, 2011) c) los partidos más grandes son menos democráticos pues necesitan mantener el control de su organización.

Para otros autores los factores exógenos también pueden jugar un papel importante: a) el legado histórico de un régimen autoritario se toma en cuenta como una variable que hace al partido menos democrático(Čular, 2005)(van Biezen, 2003) b) el incremento en el uso del *marketing* político hace a los partidos menos democráticos (Lilleker, 2005) c) muchos países no cuentan con leyes que promuevan la democracia interna (Rahat, 2007)(Thessin, 2007)(Croissant y Chambers, 2010). Por último, algunos perciben la disminución en el número de afiliados y la exigencia de más democracia por parte de estos como un incentivo para democratizar un partido político(Wauters, 2009).

Este estudio demuestra que en el caso guatemalteco los factores exógenos pueden explicar por qué los partidos son centralizados, exclusivos y poco institucionalizados. Específicamente, no es la inexistencia de una ley electoral que motive a la democratización de los partidos, sino la existencia de una ley electoral que obstaculiza cualquier intento de democratizar que pudiese surgir desde los afiliados y las élites partidarias. A continuación se presenta la metodología que se utilizó para la elaboración del estudio, y luego las hipótesis que se manejaron antes de elaborar la investigación de campo.

II. Metodología

EN la literatura acerca de la democracia interna de los partidos se pueden observar dos tipos de métodos. El primero, con un fuerte componente cuantitativo, mide la percepción de los miembros acerca de la democracia interna a través de encuestas. Se asume que las actitudes de los afiliados del partido tienen un efecto en el tipo de organización adoptada por los partidos. El segundo método es cualitativo. A través de entrevistas a los líderes del partido se puede encontrar el grado de democracia interna dentro del partido. Para este estudio, se utilizó el método cualitativo. Se hicieron entrevistas a 13 de los 26 secretarios de organización de los partidos políticos que existen en la actualidad. Asimismo, se realizaron entrevistas con exlíderes de partidos políticos. Todos los partidos fueron contactados y 13 partidos respondieron a la solicitud. Se entrevistó a los secretarios de organización porque estos conocen de mejor manera las dinámicas a nivel departamental y municipal. En caso de no poder contactar al secretario de organización, se solicitó una entrevista con el secretario general. Una de las limitaciones de este estudio es que solamente se obtuvo la perspectiva del liderazgo nacional, para tener un alcance más largo se deberá tomar en cuenta las perspectivas de los secretarios departamentales y municipales, y si es posible, también de los afiliados.

Luego de haberse realizado las entrevistas, se procedió al análisis de los niveles de democracia por partido. Aunque inicialmente se buscaba encontrar variación entre partidos, la metodología del proyecto no permitía identificar con exactitud si existían diferencias en cómo los partidos tomaban decisiones. Por esta razón, se optó por analizar el sistema en general. Se analizó solamente la elección de candidatos y autoridades. No se incluyó la elección de posicionamientos políticos por falta de acceso a información sobre las políticas apoyadas por los partidos. Muchos de estos partidos nunca han estado en el poder, por lo que es difícil saber con exactitud qué tipo de políticas apoyarían. En la siguiente sección se describe la democracia interna dentro de los partidos guatemaltecos, según la información obtenida en las entrevistas y fuentes secundarias.

III. La Democracia Interna en los Partidos Guatemaltecos

AL utilizarse el marco analítico expuesto por Scarrow, se puede observar que los partidos guatemaltecos se caracterizan por ser centralizados, exclusivos y poco institucionalizados. A continuación se presentan los resultados de la investigación en diferentes áreas: 1) centralización 2) exclusividad; 3) institucionalización.

3.1. Centralización

El grado de centralización se refiere a cuál de los diferentes niveles cuenta con mayor poder en la toma de decisiones. En el caso de Guatemala, los partidos políticos presentan altos grados de centralización. El comité ejecutivo nacional juega un papel importante en diferentes instancias. En primer lugar, el comité ejecutivo nacional es el actor principal al momento de crear la organización del partido. Segundo, el comité nacional elige cuáles municipios serán legalizados y cuáles tendrán organización pero no serán legalizados. Tercero, el comité nacional tiene el derecho de postular candidatos donde no tiene organización legal. Cuarto, el comité nacional puede crear una organización y estructuras de supervisión paralelas a lo establecido por la ley. En los siguientes párrafos se explican las instancias en las que el comité nacional predomina sobre los departamentales y municipales.

3.1.1. Creación de organización

Los partidos guatemaltecos hacen esfuerzos para reclutar líderes comunitarios que estén interesados en crear la organización del partido a nivel municipal y departamental. La tarea de búsqueda corresponde al comité ejecutivo nacional. A veces la responsabilidad es delegada solo al secretario de organización, pero en casos como los partidos Gran Alianza Nacional (GANAN) y la Unión del Cambio Nacional (UCN), los secretarios generales también visitan los municipios para conversar con los líderes comunitarios. Estos partidos contactan a personas de la comunidad para indagar acerca de la reputación del líder que han identificado. Si este líder es reconocido y respetado se le asigna la tarea de organizar las bases del partido en ese departamento o municipio. En muchos casos, el partido busca primero al secretario departamental y luego este es responsable de organizar sus municipios.

En un contexto donde la gran mayoría de partidos está en formación o renovación, el comité ejecutivo nacional tiene una participación activa en la búsqueda de liderazgos en los municipios. Partidos como Movimiento WINAQ, Compromiso Renovación y Orden (CREO), y el Frente de Convergencia Nacional (FCN) nacieron antes de la última elección en 2011. Los partidos más antiguos de Guatemala, el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) y el Partido de Avanzada Nacional (PAN), también se encuentran en un proceso de renovación de su organización partidaria. Ambos partidos han sufrido derrotas electorales bastante fuertes, y en la actualidad también están en busca de nuevos liderazgos que puedan hacerlos volver al protagonismo en la arena política. Otros partidos como la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), el Partido Unionista (PU), GANAN y UCN, están activamente buscando líderes en las comunidades para mantener su organización partidaria. Esta necesidad de buscar nuevos liderazgos podría ser el resultado de la salida de muchos de los líderes comunitarios que se alejan del partido al finalizar un proceso electoral.

Los líderes nacionales manifiestan una preocupación válida acerca del origen de

los líderes comunitarios (Partido Patriota, PP; Encuentro por Guatemala, EG; y FRG). Muchos temen que los líderes puedan estar involucrados en actividades ilegales como narcotráfico o corrupción. En ese contexto, desde el nivel nacional se percibe la necesidad de mantener el control del partido. La mayoría de secretarios entrevistados aseguran que la honestidad y un récord político intachables son factores importantes (ej: PAN, FRG, Alternativa Nueva Nación ANN, Winaq, EG). Los partidos que han logrado posicionarse a nivel nacional como posibles ganadores de elecciones son buscados por los líderes comunitarios, lo cual hace más necesario mantener procesos de depuración para evitar la infiltración (PP, CREO). No obstante, todos los partidos reconocen que dentro de sus filas siempre se involucran personajes que no cuentan con un buen perfil y es prácticamente imposible evitarlo. Ante esta situación, es poco probable que en el corto y mediano plazo los comités nacionales descentralicen por completo el proceso de formación de los partidos políticos.

3.1.2. Legalización de la organización

El comité nacional decide en la mayoría de los casos si esta organización será legalizada o va a ser solo formal. Todos los partidos manejan una estructura legal y otra que ellos conocen como formal; esta última es aquella que no está inscrita ante el TSE, por lo tanto no necesita realizar asambleas ni conformar comités municipales. La organización formal se crea para evitar los costos relacionados con la realización de asambleas. Los secretarios de organización argumentan que la realización de asambleas representa costos muy altos para el partido en el sentido económico y de tiempo (GANA, UCN). La movilización de los delegados para realizar las asambleas se percibe como un costo que desincentiva la legalización de muchos municipios. Además, algunas veces las personas que pertenecen a las asambleas no pueden asistir, por lo que se dificulta la realización de las mismas (GANA, FCN).

Por ende, la mayoría de partidos construyen la organización mínima para permanecer vigentes. Partidos como la GANA y el PU reconocen que mantienen un poco más del mínimo de organización en sus departamentos. En caso que alguno de los municipios pierda su organización, la vigencia del partido no está en riesgo. El partido está constantemente monitoreando el número de afiliados y municipios para no tener problemas con el TSE. La decisión de construir organización es del comité ejecutivo nacional. En algunos casos, los secretarios de organización se muestran preocupados ante un incremento masivo en su organización (UCN). Desde su punto de vista, esto genera la necesidad de realizar asambleas y cumplir con fechas, lo cual no siempre es posible.

Es importante anotar que tener más organización legal no necesariamente significa que el partido sea más democrático. Si bien, al legalizar un municipio el comité ejecutivo pierde mucho de su poder a nivel local, los comités ejecutivos desde el proceso de formación han tenido una influencia importante—ellos escogen a la persona que organiza el municipio—. Esto les permite mantener su influencia a nivel local.

Como se verá en la siguiente sección, el comité ejecutivo nacional puede utilizar otros mecanismos indirectos para mantener cierta influencia en las decisiones tomadas a nivel local.

3.1.3. Postulación de candidatos

La ley electoral permite al comité ejecutivo nacional postular candidatos a alcalde y diputado en aquellos departamentos y municipios donde no se tiene organización legal (Art 29). Esto podría ser otro incentivo para que los comités ejecutivos nacionales decidan mantener el número mínimo de municipios organizados. Un partido político podría nombrar hasta un 85 por ciento de sus candidatos locales desde el centro si se limita a tener solamente 50 municipios organizados legalmente y el resto de las 333 candidaturas posibles se eligen desde el comité nacional. Aunque los partidos no siempre postulan candidatos en todo el país, estas cifras demuestran que no tienen ningún impedimento legal para centralizar la elección de candidatos. Se debe reconocer que la selección de candidatos no necesariamente es directa desde lo nacional hasta lo local. El proceso para nombrar candidatos no es sencillo y requiere la información proporcionada por los afiliados en el municipio, independientemente de si existe organización legal o formal (GANA, PAN, ANN). No obstante, aunque el comité nacional consulte con otros niveles, la decisión final de nombrar candidatos en aquellos lugares sin organización legal es del comité nacional.

En aquellos municipios con organización legal, el comité nacional aún puede ejercer cierta influencia en la elección de autoridades y candidatos. La mayor parte de las elecciones internas para postular candidatos a nivel local se da con planillas únicas. Esto sucede porque al haber dos afiliados interesados en obtener una candidatura, se busca que estos lleguen a un consenso. Por ejemplo, usualmente se acuerda que uno será el candidato a alcalde, mientras el otro irá en la lista como primer concejal. El comité nacional tiene cierta influencia en cómo se logran estos consensos. En algunos casos, dicho comité nacional convence al secretario para que no se postule, cuando percibe que el secretario no tiene probabilidades de éxito. A cambio, los comités nacionales le ofrecen incluirlo en sus planes en caso de ganar la elección para el ejecutivo.

Si no tuvieran una relación positiva con el secretario departamental y municipal, los comités nacionales utilizan técnicas para despojarlos de la organización y por ende de la candidatura. Una de las estrategias es elegir a otro líder en la localidad, darle hojas de afiliación, y luego convocar a una asamblea. Se espera que este nuevo líder tenga más afiliados y así pueda derrocar al secretario previo. Otra práctica es excluir al secretario al no invitársele a las reuniones y no darle recursos para su campaña. En este estudio no se analiza con qué frecuencia los comités nacionales utilizan esas técnicas ni tampoco si hay partidos que las utilizan más que otros. Sin embargo, los comités nacionales no tienen impedimento legal para hacer uso de tácticas.

En el caso de presidente y vicepresidente, así como diputados por listado nacional,

es la asamblea nacional la que los elige. La asamblea nacional está conformada por los delegados de los municipios con organización legal. Aquellos con organización formal no tienen voto en esta asamblea. Dado que el proceso de creación del partido fue manejado por el comité nacional, es poco probable que la asamblea general vaya en contra de los intereses del comité nacional. Aunado a eso, los delegados no pueden votar de manera libre y secreta, sino que lo hacen por aclamación. Usualmente es el comité ejecutivo nacional el que busca a los candidatos a la presidencia y vicepresidencia. Luego estos candidatos son propuestos a la asamblea, la cual solamente los ratifica. Estos mecanismos permiten al nivel nacional mantener su influencia sobre las decisiones de todo el partido. Guatemala carece de partidos que elijan sus candidatos a presidentes en procesos de primarias o por otro mecanismo de elección democrática.

3.1.4. Creación de organización paralela

Algunos partidos han construido una organización paralela a la que establece la LEPP. La ley solamente pide que los partidos tengan una asamblea municipal, departamental y nacional, la cual elige a los comités ejecutivos respectivos. En aquellos partidos que han creado este tipo de organización, la decisión de adoptarla ha sido del comité nacional. Aunque los objetivos detrás de la creación de estas estructuras pueden variar, es claro que los partidos políticos no encuentran que la organización legal sea suficiente para alcanzar sus metas. Por ejemplo, partidos como ANN consideran que la organización solicitada por la LEPP es demasiado rígida. Ellos han construido equipos municipales y departamentales aparte de los comités. Esto se debe a que el número de personas afiliadas al partido es diferente al número de personas que son activas en la organización. Por esta razón, la organización paralela se forma solo con los militantes y es independiente de las asambleas formales.

También, otros partidos han construido organización paralela con objetivos específicos. El partido PAN creó el plan Avanzada 10, el cual consistía en que cada miembro del partido debía afiliar a otras 10 personas. Tal plan no fue implementado en toda su organización, pues no todos los secretarios departamentales compartían esta visión. Un plan parecido fue el del Partido Patriota, las células patriotas también tenían un enfoque electoral. Cada persona estaba encargada de otras 10 y de asegurarse que estas se presentaran a votar el día de la elección.

Por último, el partido CREO cuenta con una organización que va más allá de la requerida por la ley. Ellos tienen un consejo de organización, integrado por 5 personas. Dividen el país en 3 regiones, las cuales tienen coordinadores que organizan las secretarías departamentales que les correspondan. El departamental organiza lo municipal, y el municipal es responsable de organizar los comités de apoyo municipal. Esto crea en cada uno de los barrios del municipio una figura similar al del alcalde auxiliar. El partido Winaq también maneja organización en los cantones, a la cual consultan sobre decisiones de candidatos y de autoridades partidarias.

Todas estas organizaciones paralelas han sido creadas por iniciativa de los comités

nacionales. Algunos con objetivos electorales, y otros con objetivos de afianzar su presencia en el territorio. Los comités nacionales que dependen de su organización legal existente para realizar actividades, pueden fracasar en su intento por generar una cultura de partido. Los comités nacionales que crean organizaciones paralelas con militantes más comprometidos, suelen tener más capacidad de movilización. No obstante, estas organizaciones paralelas no cuentan con poder de decisión legal al momento de realizar las asambleas, por lo que son prácticamente controladas desde lo nacional.

3.1.5. La integración del comité ejecutivo nacional

La integración del comité ejecutivo nacional podría ser un indicador del nivel de centralización del partido político. En efecto, partidos como la GANA y el PU se identifican como partidos municipalistas dado que la visión local predomina a la nacional. En estos partidos todos los secretarios departamentales forman parte del comité nacional. Asimismo, Encuentro por Guatemala tiene casi la mitad de su comité nacional conformado por departamentales y municipales. El partido Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) ha manejado una fórmula proporcional para que el comité nacional tenga representación de los comités municipales y departamentales.

Empero, algunos partidos reconocen que la inclusión de secretarios departamentales es una herramienta para poder legitimar y trasladar las decisiones desde el nivel nacional hasta el municipal. Estos partidos argumentan, que al no darles participación a los secretarios departamentales, el proceso para implementar una decisión se hace mucho más complicado. Por otro lado, otros partidos como el PAN, ANN y la UCN abiertamente reconocen que tener secretarios departamentales en un comité nacional puede ser perjudicial, desde el punto de vista logístico. La mayoría de reuniones se dan en la Ciudad de Guatemala, y muchos de los secretarios departamentales no tienen la oportunidad de asistir a todas estas reuniones. En muchos casos, cuando no se tiene el quorum suficiente para hacer la reunión, se prefiere tener un comité nacional más cercano a la ciudad y luego se transmitir las decisiones a los otros niveles.

Se podría argumentar que tener más secretarios departamentales en el comité nacional aumenta la descentralización. No obstante, esto demuestra que el poder principal se encuentra en el nivel nacional, y que para poder tener influir en la toma de decisiones, se necesita estar en el nivel nacional. De lo contrario, los niveles departamentales y municipales se quedan fuera del proceso. Un partido descentralizado es aquel que da un mayor nivel de autonomía y atributos a sus niveles departamentales y municipales. Además, la decisión de incluir secretarios departamentales podría depender del estilo personal de los líderes nacionales. En el caso del partido GANA, el secretario general ha sido alcalde y diputado distrital, por lo que tiene un enfoque más local. Sin embargo, el partido sigue tomando sus decisiones principales a nivel nacional, aunque pasen por un proceso de consulta con los otros niveles.

3.2. Exclusividad

El nivel de exclusividad examina las dinámicas internas dentro de los comités. Aquellos comités en los que una persona toma las decisiones es el más exclusivo. El número de personas dentro del comité es importante, aunque es más importante cuántos de estos miembros son activos. Los partidos guatemaltecos también manejan altos niveles de exclusividad en su organización; esto es mucho más notorio a nivel municipal y departamental y en menos medida a nivel nacional. La exclusividad de los partidos se puede percibir en varias instancias. Primero, los secretarios municipales y departamentales tienen el poder para formar la organización de la manera que ellos crean conveniente. Segundo, existe un alto grado de exclusividad en la postulación de candidatos, así como en el proceso de afiliación.

3.2.1. Dependencia en secretarios municipales y departamentales

Una vez el comité ejecutivo aprueba la incorporación de un líder comunitario, el comité municipal y departamental es usualmente muy exclusivo. El secretario departamental y municipal tiene toda la autonomía para crear la organización según sea conveniente; puede decidir si solamente tendrá los 40 afiliados requeridos en la ley por municipio y los 4 municipios por departamento. Los secretarios municipales y departamentales muchas veces incluyen a sus familiares y amigos para formar la organización. Muchas de estas personas solamente contribuyen con su nombre, pero su participación en la organización es prácticamente nula. Al momento de realizarse las asambleas para las elecciones de autoridades y candidatos, solamente llega un grupo reducido de personas usualmente cercanas al secretario, quienes lo confirman en su posición o como candidato.

Dado que los secretarios pueden llegar a controlar su organización, el partido puede perderla cuando estos renuncian al partido. El partido debe buscar nuevamente un liderazgo dentro de ese municipio para regenerar la organización que se perdió. Los partidos que han sufrido más a causa de este fenómeno son los que han tenido diputados en el Congreso de la República y una gran cantidad de alcaldes. Se pueden mencionar como ejemplo al PAN y la GANA. Otros partidos como el FRG, ANN, EG y la UNE aseveran que han perdido secretarios departamentales y municipales, pero no han perdido la organización en esos municipios. La inestabilidad de la organización partidaria es entonces un resultado directo de la alta exclusividad de la organización.

3.2.2. Exclusividad en la postulación de candidatos

La mayoría de partidos coincide que ser candidato a un cargo de elección popular es un incentivo fuerte para poder encargarse de organizar un partido en un municipio o departamento (GANA, UCN). Formar organización requiere un costo económico. La mayoría de personas no incurriría en este costo a menos que obtenga un beneficio a cambio. Muchos de los líderes comunitarios aceptan el reto de formar la organización

porque tienen un interés en participar como candidatos a alcaldes o diputados. De otra manera, no tendrían un incentivo para invertir recursos en formar organización. Dado que la organización sirve para su objetivo personal de postularse, el líder municipal o departamental no tendrá incentivos para abrir la competencia por los puestos a más personas. Esto genera mayores índices de exclusividad, y es una práctica que se replica a lo largo de todos los partidos políticos.

Una de las razones por las que los secretarios municipales y departamentales se convierten en candidatos es que ellos conocen mejor las condiciones del medio. La mayor parte del liderazgo nacional de los partidos políticos vive en Ciudad de Guatemala. Asimismo, las probabilidades de victoria de los secretarios municipales y departamentales es más alta que la de un candidato sin experiencia política. Debe considerarse el hecho que ellos son los que hacen la organización, en la que solamente incluyen a sus simpatizantes que pueden ser amigos y parientes, que los eligen como secretarios municipales, y luego como candidatos a alcaldes. A nivel departamental este proceso es un poco más difícil pues el departamental es electo por los delegados municipales. Sin embargo, en la mayoría de partidos el departamental conoce a todos los secretarios municipales. Cuando un departamental nota que no cuenta con el apoyo de sus secretarios municipales, puede crear organización en otros municipios afines a él. En este contexto, obtener una candidatura a nivel local es demasiado fácil una vez se tenga el control de la organización.

Como resultado de todos estos factores, el patrón usual es que los candidatos a alcalde y diputados son electos por una planilla única. Aunque en la ley electoral se permite la inclusión de varias planillas, todos los partidos coincidieron en que la planilla única es muy común. En los pocos casos donde existe más de una planilla, se motiva a los candidatos a que puedan alcanzar un consenso antes de la asamblea—una práctica que todos los partidos políticos realizan en Guatemala,—donde se distribuyen los puestos en los comités departamentales y municipales. En algunos casos, especialmente durante la época electoral, las personas que no logran hacerse con la secretaría departamental o municipal, se retiran del partido y buscar otro donde sí puedan hacerlo.

Los comités nacionales podrían no ser tan exclusivos como los departamentales y municipales, debido a que hay más personas interesadas en tener influencia a nivel nacional. Esto si el partido fue fundado y es financiado por una persona. La mayoría de partidos nuevos postulan como candidato presidencial a su fundador. En el caso de la UCN, Mario Estrada es visto como el candidato natural del partido desde el inicio, en ningún momento se ha pensado en alguien más. Lo mismo sucede en partidos como Visión con Valores (VIVA), Libertad Democrática Renovada (LIDER), EG, PAN, y Winaq, en los que Harold Caballeros, Manuel Baldizón, Nineth Montenegro y Rigoberta Menchú son sus figuras máximas. Estos partidos reconocen depender de su líder en la toma de decisiones.

Otros partidos que no dependen de la figura de un fundador tienen más actores de poder dentro del comité nacional. En el caso del PP, el General Otto Pérez Molina

decidió dejar la secretaría general a Roxana Baldetti. El asumió un papel simbólico dentro del partido, aunque no perdió su liderazgo. Esta fue una decisión que generó confusión para muchos de los afiliados, pues ellos asociaban la figura del secretario general con la de candidato a presidente. Otros partidos que no postularon a sus secretarios generales como candidatos a presidentes son el FRG, GANA, PU, ANN, URNG, FCN, y CREO.

Las razones por las que un secretario general no se postula a presidente pueden ser varias. La principal es la falta de recursos económicos para realizar una campaña. Las campañas presidenciales en Guatemala han alcanzado costos altísimos, que muchos de estos políticos no pueden sufragar. Asimismo, pueden tener razones personales o intereses políticos en otras áreas. Por ejemplo, Nineth Montenegro no se postuló como candidata a presidenta porque su trabajo es en el Congreso y sabía que no contaba con los recursos para ganar la elección. Es interesante notar que la elección de candidato a vicepresidente no genera mucho conflicto dentro de los partidos, usualmente se busca una persona que conozca al partido y sirva de apoyo para el candidato presidencial. En cuanto al PAN, fue el único partido donde el candidato a vicepresidente vino de afuera.

Como se puede observar, el proceso de selección de autoridades y candidatos tiene niveles de alta exclusividad. En aquellos municipios donde ya se eligió al encargado de la organización, el comité ejecutivo nacional da autonomía para que este se elija como el candidato a alcalde o diputado; tal proceso es aceptado por la mayoría de partidos y además genera incentivos para que los secretarios municipales y departamentales no fomenten la competencia interna. A nivel nacional, el proceso es diferente. Mientras que algunos partidos dependen exclusivamente del liderazgo de su fundador y financista, en la mayoría de partidos el comité nacional es menos exclusivo y sus miembros tienen cierto nivel de influencia. Esto se debe a que esos partidos fueron fundados por varias personas, no dependen del capital económico de uno de ellos, y se enfocan no solo en el poder ejecutivo sino también en el legislativo y las alcaldías.

3.2.3. Exclusividad en el proceso de afiliación

El proceso de afiliación es utilizado para que los secretarios departamentales y nacionales puedan ejercer su poder. Las hojas de afiliación son controladas por el comité ejecutivo nacional y distribuidas solamente en momentos en el que el partido necesita incrementar su número de afiliados. Los secretarios departamentales y municipales usualmente tienen conocimiento de quiénes son sus afiliados en el departamento y municipio, lo que les permite identificarlos. En algunos casos, estos secretarios controlan a quien deben afiliar y a quién no.

Existe mucha incertidumbre acerca de quienes están realmente afiliados al partido. Uno de nuestros entrevistados argumentó que en varias ocasiones los secretarios municipales obtienen apoyo de personas que no necesariamente les representan un voto para convertirse en alcaldes (PP). En efecto, algunas de estas personas no están

empadronadas. Esta falta de conocimiento acerca de quiénes están afiliados al partido genera problemas al momento de que alguna persona esté interesada en postularse a un cargo público. Al no poder identificar quiénes son los miembros del partido en el municipio o departamento, es imposible generar una estrategia para competir con el secretario municipal o departamental.

En algunos casos, como ya se mencionó, el comité ejecutivo nacional da su visto bueno a un líder nuevo para que organice municipios y afilie por su cuenta. Sin embargo, esto solo sucede cuando el comité nacional está en desacuerdo con la gestión del secretario departamental o municipal. De lo contrario, las hojas de afiliación se mantienen controladas por unas cuantas personas en todo el partido, sin permitir que se incremente el número de afiliados ni el número de municipios organizados.

Dar libre acceso para que cualquier persona pueda afiliarse a un partido político por su cuenta podría generar algunos problemas. Pueden existir incentivos perversos que hagan que algunos se infiltren al partido y dividan a los afiliados. Sin embargo, los altos niveles de exclusividad en el proceso de afiliación son uno de los obstáculos más grandes para la creación de una verdadera democracia dentro de los partidos. Tanto los partidos políticos como la sociedad civil, deberán encontrar una solución para que los ciudadanos interesados puedan tener acceso a la participación política en sus municipios y departamentos, y no dependan de la buena voluntad de los secretarios para poder hacerlo.

3.3. Institucionalización

Muy poco se puede hablar de la institucionalización de los partidos políticos guatemaltecos. En la actualidad, la mayoría de partidos pretende convertirse en instituciones de largo plazo que no dependan de liderazgos personalistas. Empero, la evidencia demuestra que los partidos guatemaltecos tienen una baja esperanza de vida, los que existen en la actualidad no están haciendo esfuerzos grandes para mejorar la institucionalidad de sus organizaciones. Por ejemplo, la mayoría prefieren tener organización no legal pues ésta no les obliga a seguir un proceso tan largo para denominar secretarios municipales, departamentales, así como candidatos.

La falta de organización legal produce incentivos para la creación de reglas informales que pueden ser desechadas en cualquier momento o reformadas según el criterio de los líderes del partido. Por esa razón, los partidos que quieran ser más institucionalizados deberán legalizar su organización para que esta se apegue a las reglas y procesos establecidos en la ley. Si bien, la mayoría cuenta con un tribunal de honor, el cual debe resolver conflictos y disputas, muchos de los conflictos terminan con la renuncia de los miembros al partido.

La mayoría de partidos no invierte en formación. Los que sí lo hacen tienen programas que no se mantienen permanentemente o que no necesariamente tienen un enfoque político. La mayoría de partidos da la formación según la demanda de personas en algún departamento del país. Estos cursos son esporádicos; estos pueden

incluir clases de inglés, u otras habilidades. Los partidos de izquierda tienden a invertir más en organización a través de congresos, materiales y programas de capacitación, como respuesta a la falta de recursos y apoyo mediático en las campañas.

IV. Explicaciones para la falta de democracia interna en los partidos políticos

EL sistema de partidos guatemaltecos cuenta con organizaciones altamente centralizadas, altamente exclusivas, y su institucionalidad es baja. ¿Cuáles son las variables que explican por qué el sistema de partidos políticos es altamente centralizado, exclusivo y poco institucional? En esta sección se exploran varias hipótesis que podrían causar este fenómeno. El argumento principal es que el marco jurídico es la variable con un impacto más fuerte en la centralización de los partidos políticos. La ley electoral de Guatemala regula de manera rígida la organización de los partidos, y genera una serie de incentivos que no solo limita la democracia dentro de los partidos, sino que también promueve el control de los partidos por un grupo de personas a nivel nacional, departamental y municipal. Aun los partidos que quisieran hacer esfuerzos para la democratización verían frustrados sus esfuerzos porque el marco jurídico crea un costo extra.

Antes de pasar a la explicación de la variable del marco jurídico y sus efectos para la democracia interna, se hará un análisis de las hipótesis que se manejaron antes de la realización de la investigación. La primera hipótesis se enfoca en el diseño institucional que ha regido a los partidos políticos guatemaltecos desde 1985. Se identificaron tres maneras en las que la ley no producía democracia 1) permitirle al comité ejecutivo nacional postular candidatos en aquellos municipios donde no se tiene organización legal, 2) consiente el voto por proclamación en las asambleas, lo cual impide que los delegados a las asambleas vote por el candidato de su elección y da espacio para la coerción en el voto. La segunda hipótesis se centra en las instituciones informales. El argumento apunta que en Guatemala hay una serie de prácticas que no permite que los partidos sean democráticos, entre estas el nepotismo, el compadrazgo, el apadrinamiento, y el financiamiento ilícito. Estas prácticas, en teoría, no permiten la aplicación de la ley en su totalidad.

Asimismo, se percibió que el contexto histórico guatemalteco podría tener un efecto en la democracia interna de los partidos. Guatemala vivió una época de regímenes autoritarios de 1954 hasta 1985. En este sistema político, aunque hubo partidos políticos que participaban en los procesos electorales, estos últimos carecían de transparencia. El fraude electoral así como la prohibición de partidos políticos eran comunes en esta época; aunado a esos, el clima de incertidumbre ante la persecución de líderes políticos generaban un desincentivo para la participación ciudadana. El argumento era entonces que el contexto histórico autoritario generó un sistema político que replica esos comportamientos. A pesar de estar en un contexto democrático, los

partidos políticos no han cambiado su manera de operar en el país y mantienen rasgos de autoritarismo.

Otra hipótesis estaba relacionada con el incremento en el uso del marketing político en las campañas. Durante los últimos años, los partidos políticos han utilizado con más frecuencia los medios de comunicación masiva para sus campañas. Este fenómeno no solo se observa en Guatemala sino incluso en democracias mucho más consolidadas como Estados Unidos e Inglaterra. El uso del marketing obliga a los partidos a buscar las tendencias del electorado general y no las preferencias de sus afiliados. Los partidos guatemaltecos se perciben como mecanismos electorales, entonces se asumió que el uso del marketing sería una variable importante para entender por qué los partidos son o no democráticos. De todas estas hipótesis, el marco jurídico parece ser la variable que tiene más poder para explicar por qué los partidos guatemaltecos son poco democráticos en sus estructuras internas.

V. El efecto del marco jurídico en la democracia de los partidos guatemaltecos

LA Ley Electoral es el marco que regula la actividad de los partidos políticos guatemaltecos. Esta ley fue promovida en 1985, en un momento de transición política en la que se buscaba abrir el espectro político para más participación ciudadana. Desde la promulgación de esta ley, el sistema de partidos políticos guatemalteco no ha sido capaz de consolidarse. En la actualidad, de un gran número de partidos políticos, la mayoría carece de ideologías fuertes y plataformas políticas. Los partidos no han sido capaces de generar raíces entre la sociedad, y por ende, son vulnerables a desaparecer después de algunos años. En este contexto, es necesario preguntar: ¿es el diseño institucional el responsable de la no institucionalización del sistema de partidos políticos guatemalteco?

Si bien es cierto, fenómenos como la volatilidad electoral, la falta de arraigo de los partidos políticos en la ciudadanía, y la desaparición de partidos políticos no se puede atribuir en su totalidad a la ley electoral, en este estudio se pretende demostrar que la ley electoral no ha contribuido en la generación de partidos suficientemente democráticos. La falta de democracia dentro de los partidos puede a su vez provocar la falta de interés de la ciudadanía hacia los partidos, así como la falta de legitimidad y representatividad. Ahora, es necesario preguntarse: ¿de qué maneras la ley limita la democracia dentro de los partidos?

El argumento es que la ley electoral no solo limita cualquier intento de un partido para ser más democrático, sino que también promueve la alta centralización y exclusión de los partidos políticos. En los siguientes párrafos se explicará de manera detallada las instancias en las que la ley promueve la centralización. En general, existen dos razones: 1) el establecimiento de mínimos de organización lo cual no genera más organización partidaria, y por ende aumenta el control desde el nivel nacional; 2) el

énfasis en la formalidad de los procesos dentro de los comités municipales y nacionales, y no en qué tan democráticas son las elecciones de autoridades y candidatos.

5.1. Control del partido desde el nivel nacional

La Ley Electoral establece que los partidos deben tener organización partidaria como mínimo en 50 de los 333 municipios. Estos 50 municipios deben estar divididos en por lo menos 12 de los 22 departamentos. Para que exista organización en un departamento, deben haber 4 municipios legalmente organizados. En cada uno de los municipios organizados, el partido debe tener como mínimo 40 afiliados (Art. 49). Como se puede notar, esta norma genera incentivos para que los partidos no expandan su organización a nivel nacional, pues de esa manera pueden ahorrar costos. Basados en una base de datos con toda la organización partidaria de los 26 partidos vigentes al 5 de septiembre de 2012, se pudo observar que la mayoría de partidos políticos mantiene organización vigente en un rango cercano al mínimo requerido por la ley (Brolo, 2012). Según lo mostrado por Brolo, la media en el número de municipios con organización vigente por partido es de 50 municipios. Algunos partidos podrían llegar a tener hasta más de 100 municipios organizados, sin embargo la gran mayoría se conformará con cumplir con el mínimo establecido por la ley. Asimismo, la mayoría de municipios cuenta con menos de 5 partidos organizados a pesar de que existen más de 20 partidos en el sistema. Algunos municipios podrían llegar a tener hasta 10 partidos organizados, sin embargo estos son una pequeña minoría.

Ante la pregunta ¿Es realmente la ley la responsable de este fenómeno?, el argumento de esta investigación es que si bien existen partidos que hacen organización partidaria más allá de lo que requiere la ley, estos son una excepción a la regla. La ley permite que el partido pueda decidir si quiere más o menos organización. El punto a resaltar es que esta decisión es tomada a nivel nacional. La mayoría de partidos entrevistados reconoció que es el comité nacional el que decide dónde tener organización. Para algunos el criterio principal es el costo que representa realizar una asamblea, para otros el no tener la certeza de que haya un líder comunitario honesto para poder hacerse cargo de la organización. Sea cual sea la motivación, la evidencia muestra que los partidos guatemaltecos se están conformando con el mínimo de organización, y esto es perjudicial para la democracia interna del partido.

¿Por qué la falta de organización afecta la democracia interna? En primer lugar, cuando la ley permite que el partido político pueda postular candidatos en aquellos municipios donde no se tiene organización legal. Tal decisión es tomada por el comité ejecutivo nacional, aunque los entrevistados reconocen que reciben sugerencias por parte de sus secretarios departamentales y los afiliados del municipio en caso exista algún tipo de organización. Otro efecto que tiene la falta de organización para la democracia en general, es que reduce la participación de muchos municipios en la vida de los partidos; por ejemplo algunos municipios de Guatemala no cuentan con ningún partido organizado en su territorio. Muy pocos municipios tienen a más de

10 partidos organizados. Esto significa que si la ciudadanía busca un espacio para la participación política, podría encontrarse con que ningún partido político está organizado en su municipio. En teoría, podrían organizarse para solicitar a un partido político que abra una filial en el lugar; sin embargo, la decisión de crear organización es tomada por las autoridades a nivel nacional.

Por lo tanto, se puede aseverar que los partidos políticos hacen un análisis racional al momento de elegir en dónde hacer organización. El mismo estudio encontró que el número de empadronados por municipio es una variable que tiene fuerte correlación con el número de partidos organizados en dicho municipio (Brolo, 2012). Es decir, los partidos políticos están creando organización legal en aquellos lugares con más votantes registrados, lo cual significa que las áreas con mayor población estarán más representadas dentro del partido político. Este estudio también tomó en cuenta la variable de ingresos municipales, pero encontró que el número de empadronados tiene más poder de predicción.

El argumento referido tiene varias implicaciones para la organización de los partidos políticos. En primer lugar, cualquier intento por incrementar los mínimos establecidos en la ley no solucionaría el problema de la alta centralización y exclusión de los partidos. Si bien es cierto, los partidos se verían obligados a aumentar su organización, estos mantendrían patrones de comportamiento en los que el análisis racional de costos y beneficios se impondría. Los partidos seguirían buscando aquellos municipios con más empadronados pues mantendrían su enfoque en los resultados electorales. Por lo tanto, la ley debe crear normas que incentiven a los partidos a hacer organización no solamente en los municipios más poblados, sino también en aquellos con pocos votantes.

En un contexto donde los partidos políticos son cada vez más vulnerables a la influencia del narcotráfico y dinero ilícito, muchos líderes de partidos se muestran temerosos de perder el control de la organización partidaria en algunos municipios. Esta variable agrega un costo extra a la decisión de legalizar un municipio. No obstante, será necesario elaborar un estudio que muestre las áreas donde el narcotráfico cuenta con más presencia y observar si los partidos políticos están presentes en estos lugares. Aparte del problema del narcotráfico, los costos de realización de asambleas y pérdida de poder de decisión son otros obstáculos que los partidos encuentran para descentralizarse. En efecto, varios de los entrevistados apuntaron que partidos como la Democracia Cristiana se debilitaron cuando quisieron expandir su organización partidaria, pues no fueron capaces de cumplir con todos los requisitos que la ley establece. Por lo tanto, la ley electoral ha creado un sistema donde ser más democrático, significa arriesgar la vida del mismo partido.

5.2. Exclusividad de los partidos en todos los niveles

La ley no solo incrementa el grado de centralización de los partidos políticos sino también su exclusividad. Más organización legal no necesariamente conduciría a

partidos más democráticos. El argumento de esta subsección es que la ley se enfoca principalmente en la formalidad del proceso de elección de autoridades de partido, no en lo democrático del mismo. Esta formalidad ha conducido a la adopción de prácticas informales como el nepotismo, compadrazgo, entre otras. La ley no motiva a los líderes de partido para que compitan por los cargos dentro del partido, sino que le dan un poder casi absoluto sobre la organización. Finalmente, pero no menos importante, la ley no establece reglas claras con respecto a la afiliación, la cual es prácticamente controlada por el comité nacional. Sin acceso a hojas de afiliación, es imposible para una facción del partido poder obtener un puesto dentro de los comités e influir en la toma de decisiones.

Como se mostró en la primera parte de este estudio, los comités nacionales asignan la responsabilidad de crear la organización del partido a un líder de la comunidad, quien luego se convierte usualmente en candidato a elección popular. La ley le da el monopolio de la organización a estos líderes, tanto a nivel municipal como departamental. En primer lugar, solamente se necesitan 40 personas para tener organización en un municipio. La asamblea municipal necesita la mitad de estos afiliados para poder realizarse; si al momento de realizarse la asamblea, no cuenta con la mitad de afiliados, entonces se espera una hora y se acepta que haya solamente un 10 por ciento de los afiliados. Cuando el 10 por ciento es menos de 15 personas, entonces 15 se convierte en el mínimo. Es decir, 15 personas pueden tomar la decisión de elegir un comité municipal en un municipio con 1 millón de empadronados y en uno con 100 empadronados. Esto refleja que la ley no se preocupa por la representatividad de los procesos, sino solamente con su cumplimiento.

Dado que se necesitan muy pocas personas para elegir un comité municipal, usualmente estos líderes comunitarios arman la organización con sus parientes y amigos cercanos. El comité municipal, según la ley, necesita de por lo menos 13 personas. Es decir, la asamblea municipal usualmente se autonombra para conformar el comité municipal, que tiene vigencia por dos años. Es importante notar que luego el comité elige al candidato a alcalde del municipio, por lo que la elección de autoridades así como candidatos es un proceso altamente exclusivo.

La ley también establece que cada municipio aportará 2 delegados a la asamblea departamental. Esta asamblea departamental elige al secretario departamental. Dado que la ley requiere solamente 4 municipios para que un departamento tenga organización legal, los partidos políticos necesitan solamente 8 personas para poder elegir a un secretario departamental. En teoría, estos 2 delegados son electos por una asamblea municipal que les da un mandato. Sin embargo, como ya se ha mostrado, la asamblea municipal es exclusiva desde el inicio, y este patrón de exclusividad se traslada a nivel departamental. Estos 8 delegados, quienes fueron a su vez reclutados por el secretario departamental a través del municipal, usualmente votan para que este líder se convierta en secretario departamental y candidato a diputado.

Algunos partidos que tienen asambleas departamentales mucho más grandes se ven en la necesidad de hacer reuniones previas a la asamblea para poder elegir sus

autoridades. Estas reuniones sirven para que los delegados se conozcan y puedan armar una planilla para formar el comité departamental. La ley establece el procedimiento para realizar una asamblea, cuyo programa está estructurado de manera tal que no hay espacio para la deliberación. Es importante mencionar que en estas reuniones informales, algunos partidos llevan a todos sus afiliados, y a líderes en municipios no legales. Sin embargo, estos actores no tienen voz ni voto en el momento de la asamblea, por lo que dependen de la buena voluntad de los delegados oficiales el cumplimiento de los acuerdos.

Los dos delegados por municipio son llevados a asamblea nacional en la que se elige a los candidatos a presidente y vicepresidente, así como diputados por lista nacional. Si un partido tiene el mínimo de organización, solamente necesita 100 delegados para su asamblea nacional. A nivel nacional, usualmente se consensuan los lugares en las planillas, por lo que los delegados simplemente confirman a las autoridades. No existe un proceso de competencia por los puestos dentro del partido o por las candidaturas.

Aparte de que los requisitos para formar un comité municipal, departamental y nacional son mínimos, la ley promueve la exclusión en los partidos políticos a través del proceso de afiliación. La ley no establece claramente quiénes tienen derecho a afiliarse dentro del partido. La práctica es que el secretario o secretaria de actas a nivel nacional, junto con el secretario de organización, son los únicos que tienen acceso a las hojas de afiliación. Cuando el partido percibe que su número de afiliados está abajo del mínimo requerido por la ley, se reparten estas hojas de afiliación y luego se llevan al Tribunal Supremo Electoral. El TSE las depura y en muchos casos encuentra personas que estaban afiliadas a otro partido. Como resultado, la afiliación no es un proceso constante dentro del partido, sino que es una decisión del comité ejecutivo a nivel nacional. Solamente cuando el comité tiene alguna discrepancia con algún secretario departamental o municipal, el comité recluta a otro líder para que éste afilie y pueda ganarle la secretaría al secretario actual. De lo contrario, estas hojas están en poder de pocas personas dentro del comité.

Tal situación que no exista una verdadera competencia dentro de los partidos políticos. Si alguien quisiera afiliarse personas para competir por la secretaría departamental, no hay acceso a esta información. Usualmente solo los secretarios departamental y municipal conocen quiénes son los afiliados del partido. Este monopolio de la información cierra completamente el partido no solo a candidatos potenciales, sino también a la ciudadanía. Los ciudadanos luego deben votar por candidatos que no fueron electos por su partido, sino por unas cuantas personas a nivel nacional, muchas veces por razones o intereses más allá de los políticos. Asimismo, la ley le da el control del partido a los secretarios, quienes al renunciar a su partido, pueden llevarse consigo la organización legal del partido. Ciertamente, los afiliados siguen perteneciendo al partido, pero la organización deja de existir. Esto obliga al comité nacional a emprender nuevamente el proceso de búsqueda de liderazgos, y el círculo vicioso se mantiene.

En efecto, las experiencias de partidos como el PAN en la realización de primarias

son muestras del control y poder de que gozan los comités dentro del partido. En el caso del PAN, Oscar Berger llevó a cabo un proceso de afiliación para las primarias, sin embargo, este no era oficial ante el TSE. Al momento de ganar las elecciones primarias, Oscar Berger encontró que el comité ejecutivo nacional desconocía el resultado de las elecciones. Dado que el comité nacional tenía control de la asamblea nacional, fue muy fácil para el secretario general de aquel entonces el poder anular la candidatura de Berger, y posicionarse él como candidato a la presidencia. Si ambos candidatos hubiesen competido en igualdad de condiciones, Oscar Berger hubiera sido el candidato del PAN en aquel momento.

Una ley que promueva más participación dentro de los comités municipales, departamentales y nacionales, reducir el monopolio de la información que los secretarios gozan en la actualidad. No se puede abrir la afiliación a cualquier persona pues esto podría tener efectos negativos para el partido. Empero, se debe descentralizar el control de la afiliación para así obligar a los líderes comunitarios y departamentales a competir contra otras facciones dentro del partido. Finalmente, en el caso de las asambleas municipales, se deberían establecer normas de representatividad proporcionales a la población del municipio. También, permitir que en las asambleas haya deliberación y así propiciar más de una planilla al momento de elegir autoridades y candidatos.

VI. Explicaciones Alternativas

EN una sección anterior se discutió algunas de las hipótesis que se manejaron antes de la realización de este estudio. La pregunta a responder es: ¿Por qué el diseño institucional es la variable que tiene más poder para explicar la falta de democracia en los partidos guatemaltecos?

En primer lugar, la hipótesis acerca de las instituciones informales no es suficiente para explicar este fenómeno. El compadrazgo y el nepotismo dentro de las estructuras partidarias no son más que un productos de la ley electoral misma. Si la ley obligara a las organizaciones a abrir sus procesos de elección, los secretarios no podrían depender solamente de amigos y familiares para constituir un comité municipal o departamental. También son evidentes ciertas prácticas informales que pueden ser positivas para la democracia. Algunos partidos realizan rondas y consultas previas a la realización de la asamblea, las cuales propician que aquellos que no son miembros de la asamblea puedan dar su opinión y contribuyan a la toma de decisiones. Sin embargo, estas prácticas positivas pueden ser fácilmente desechadas en caso los actores que legalmente tienen voz y voto no estén de acuerdo con los acuerdos alcanzados. Entonces, aunque la ley sea aplicada en su totalidad, el problema central es que las instrucciones dadas por esta ley no producen democracia sino centralización y exclusividad en el sistema de partidos políticos.

En segundo lugar, el argumento acerca de los factores históricos confirma la importancia de la ley electoral para explicar la falta de democracia interna dentro de

los partidos. La ley electoral de 1985 fue creada en un contexto histórico donde se pretendía generar participación, pero a la vez mantener el control de los partidos desde el centro. Los regímenes autoritarios, aparte de crear una cultura autoritaria, crearon una ley que dictaba los términos de la participación de los partidos políticos. Es este el legado histórico que más efecto ha tenido en la manera cómo los partidos políticos guatemaltecos se han desempeñado durante estas tres décadas. Asimismo, aunque el uso de los medios ha sido mayor en los últimos años, no todos los partidos tienen acceso a los medios. La mayoría de partidos pequeños entrevistados argumentó que su falta de recursos no le permitió acceder a medios masivos de comunicación como radio y TV. Sin embargo, esto no los hizo más o menos democráticos que los partidos que sí contaron con este acceso. Esto demuestra que el argumento sobre el marketing político solamente aplica en aquellos contextos donde los partidos cuentan con una segunda audiencia, sus afiliados, cuya opinión escuchan y toman en consideración. En el caso de Guatemala, aún los partidos pequeños responden a las demandas del electorado general, y usan sus pocos recursos para promocionar plataformas que no necesariamente derivan de los intereses de sus afiliados.

VII. Conclusiones y Recomendaciones

EN este artículo se respondieron dos preguntas acerca del sistema de partidos políticos guatemalteco: 1) Qué tan democráticos son los partidos guatemaltecos, 2) A qué se debe estos niveles de democracia en los partidos. Para contestar estas preguntas se realizó una revisión de la teoría sobre democracia interna. Los académicos coinciden que la centralización, exclusividad e institucionalización determinan el nivel de democracia de un partido. Asimismo, se exploraron algunos argumentos sobre las causas de la democracia interna. Luego se abordó el tema de los partidos políticos de Guatemala; se describieron los niveles de centralización, exclusividad e institucionalización según información recabada con secretarios de organización de los partidos.

Durante la realización de análisis surgió el argumento referente al diseño institucional, la cual explica por qué los partidos guatemaltecos son altamente centralizados y excluyentes. Fue posible mostrar las dos instancias en las que la ley promueve la centralización y exclusión: 1) establece mínimos de organización para que el partido sea controlado desde lo nacional 2) prioriza la formalidad de los procesos dentro del comité más que la democracia de los mismos. También se exploraron algunas explicaciones alternativas, y se demostró que el diseño institucional es la variable más fuerte.

Una de las limitaciones del estudio fue que no se realizaron entrevistas a nivel departamental y municipal. Tampoco se hizo un estudio detallado de la variación histórica de los partidos políticos; la imagen partidaria presentada es la del sistema actual. Sin embargo, se puede observar que en su mayoría, los partidos mantienen

comportamientos parecidos: forman liderazgos, participan en procesos electorales, y luego deben rehacer la organización. En algunos casos, los partidos que pasan por el poder pierden su popularidad y sus liderazgos, lo que provoca su paulatina desaparición. Un estudio más profundo necesitaría tomar en cuenta a los actores locales y si es posible, también las actitudes de los afiliados con respecto a la democracia interna.

La primera implicación de este estudio es de corte académico. Es necesario estudiar la organización de los partidos en Guatemala. Aunque la organización no es una variable suficiente para que un partido sea democrático, si se hace necesaria en este contexto. Si no existe organización, es prácticamente imposible que el nivel municipal y departamental pueda tener autonomía en su toma de decisiones. Asimismo, es importante que se estudie la organización partidaria, pues de esta se desprenden muchos de los fenómenos que afectan el sistema político actual. Problemas como el transfuguismo, falta de ideología, dependencia en caudillismo, vulnerabilidad del partido a dinero ilícito, poca representatividad de los partidos políticos, y otros, podrían estar relacionados con la falta de organización.

La segunda implicación es de carácter político. La reforma a la ley electoral que ha sido propuesta en este momento no responde a los principales problemas del sistema. No se modifican los incentivos para crear más organización partidaria, ni tampoco se promueve que la organización existente sea más democrática. Se mantiene el monopolio del poder dentro de los partidos políticos por parte de los líderes nacionales y locales. Una reforma profunda necesitará tomar en cuenta los aspectos mostrados en este estudio para obtener resultados realmente transformadores.

Ciertamente, la sociedad guatemalteca necesita iniciar un debate acerca de la necesidad de descentralizar o no el sistema político. La influencia de financiamiento proveniente de actividades ilícitas hace cuestionarnos si es necesario mantener ciertos niveles de control a nivel nacional. Por otra parte, un sistema que mantenga altos niveles de centralización no podrá responder a las necesidades de toda la población, pues como se demostró, una gran parte de los guatemaltecos es excluida del sistema de partidos políticos por el simple hecho de vivir en un municipio con bajo número de empadronados.

El objetivo de este estudio fue demostrar qué tan democráticos son los partidos. Si bien, sus alcances han sido cortos, este es un primer paso en la búsqueda de soluciones a los problemas de los partidos guatemaltecos. Una democracia necesita de partidos políticos para sobrevivir. Al comprender la importancia de los partidos políticos, seremos capaces de generar las reformas necesarias para que la voz del ciudadano realmente sea manifestada en nuestras instituciones.

VII.Referencias

- Alcántara Sáenz, M. (2002). *Experimentos de democracia interna: Las primarias de partidos en América Latina*. (n.º 293).
- Aldrich, J. H. (1995). *Why Parties?: The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: Chicago University Press.
- Aragon, F. (2009). Candidate nomination procedures and political selection : evidence from Latin America. *Organisation and Public Policy Programme*.
- Aragon, F. (2011a). The Benefit of Primaries : Political Selection or Candidate Incentives ? *Department of Economics, Simon Fraser University*, 1–26.
- Aragon, F. (2011b). Candidate Nomination Procedures and Quality of Government. *Department of Economics, Simon Fraser University*(November), 1–32.
- Baras, M., Rodriguez, T., Barbera, O., y Barrio, A. (2012). *Intra-Party Democracy and Middle-Level Elites In Spain* M. Barcelona: UAB, Institut de Ciencies Politiques i Socials.
- Barnea, S., y Rahat, G. (2007). Reforming Candidate Selection Methods: A Three-Level Approach. *Party Politics*, 13(3), 375–394. Descargado de <http://ppq.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1354068807075942> doi: 10.1177/1354068807075942
- Brolo, J. (2012). Organización Partidaria en Guatemala. En (cap. Partidos Políticos Guatemaltecos: Dinámicas Internas y Desempeño). Ciudad de Guatemala: ASIES.
- Bruhn, K. (2010). Too Much Democracy? Primaries and Candidate Success in the 2006 Mexican National Elections. *Latin American Politics and Society*, 52(4), 25–52.
- Carey, J., y Polga-Hecimovich, J. (2006). Primary Elections and Candidate Strength in Latin America. *The Journal of Politics*, 68(3), 530–543.
- Castro, A. (2012). *Entrevista con Arabella Castro, ex presidenta del Congreso de la República de Guatemala. Ex miembro del comité ejecutivo nacional del partido PAN. Realizada por Jonatan Lemus [Transcript]*. Ciudad de Guatemala.
- Croissant, A., y Chambers, P. (2010, agosto). Unravelling Intra-Party Democracy in Thailand. *Asian Journal of Political Science*, 18(2), 195–223. Descargado de <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/02185377.2010.492990> doi: 10.1080/02185377.2010.492990
- Cross, W. (2008, septiembre). Democratic Norms and Party Candidate Selection: Taking Contextual Factors into Account. *Party Politics*, 14(5), 596–619. Descargado de <http://ppq.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1354068808093392> doi: 10.1177/1354068808093392
- Dahl, R. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Londres y Chicago: University of Chicago Press.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and its Critics*. New Heaven y Londres: Yale University

- Press.
- Dargent, E., y Muñoz, P. (2011). Democracy against Parties? Party System De-Institutionalization in Colombia. *Journal of Politics in Latin America*, 43–71.
- Dedet, E. (2012). *Entrevista con Secretario de Organización, Partido GANA/ Realizada por Jonatan Lemus y Javier Brolo [Transcript]*. Ciudad de Guatemala.
- Dix, R. (1989). Cleavage Structures and Party Systems in Latin America. *Comparative Politics*, 22(1), 23–37.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Duverger, M. (1954). *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- EISA. (2006). *Promoting intra-Party Democracy in Lesotho Promoting intra-Party Democracy in Lesotho* (n.º 17).
- Enns-jedenastik, L., y Müller, W. (2011). *Intra-party democracy , political performance , and the survival of party leaders : Austria , 1945 – 2011* (n.º April).
- Escribano, J. (2012). *Entrevista con José Escribano, ex-candidato vicepresidencial, Partido ADN/ Realizada por Jonatan Lemus [Transcript]*. Ciudad de Guatemala.
- Field, B. (2009). The Determinants of Candidate Selection Procedures in New Democracies : Evidence from Spain (1977-1982) and Chile (1989-2005). (336), 1–33.
- Field, B. (2012). Party Rules Transitions to Democracy and Internal Spain in Comparative Perspective. , 39(1), 83–102.
- Field, B., y Siavelis, P. (2008, septiembre). Candidate Selection Procedures in Transitional Polities: A Research Note. *Party Politics*, 14(5), 620–639. Descargado de <http://ppq.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1354068808093393> doi: 10.1177/1354068808093393
- Fión, C. (2012). *Entrevista con Carlos Fión Secretario de Organización, Partido CREO/Realizada por Jonatan Lemus y Ana Lucía Blas [transcript]*. Ciudad de Guatemala.
- Flavia, F. (2003). Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina. *Selected Works*(January).
- Guzmán, M. (2012). *Entrevista con Mauro Guzmán, miembro del Comité Ejecutivo Nacional, Partido UNE/ Realizada por Ana Lucía Blas*. Ciudad de Guatemala.
- Hansen, B., y Saglie, J. (2005). Who Should Govern Political Parties ? Organizational Values in Norwegian and Danish Political Parties. *Scandinavian Political Studies*, 28(1).
- Hoffman, D. (2012). Intra-Party Democracy : A Case Study. *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, 27(2), 223–235.
- Hofnung, M. (2008, noviembre). Unaccounted Competition: The Finance of Intra-Party Elections. *Party Politics*, 14(6), 726–744. Descargado de <http://ppq.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1354068808093408> doi: 10.1177/1354068808093408

- Katz, R., y Mair, P. (2002). The Ascendancy of the Party in Public: Party Organizational Changes in Twentieth-Century Democracies. En R. Gunther, J. R. Montero, y J. Linz (Eds.), *Political parties: Old concepts and new challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Kethusegile-Juru, B. (2001). *Intra Party Democracy and the Inclusion of Women*.
- Kitschelt, H., Hawkins, K. A., Luna, J. P., y Rosas, G. (2010). *Latin American Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Langston, J. (2006, mayo). The Changing Party of the Institutional Revolution: Electoral Competition and Decentralized Candidate Selection. *Party Politics*, 12(3), 395–413. Descargado de <http://ppq.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1354068806063088> doi: 10.1177/1354068806063088
- Lehrer, R. (2012). Intra-Party Democracy and Party Responsiveness. En *Second annual epsa conference*.
- Li, C. (2009). Intra-Party Democracy in China : Should We Take It Seriously ? *China Leadership Monitor*, 10, 1–14.
- Lilleker, D. G. (2005, julio). The Impact of Political Marketing on Internal Party Democracy. *Parliamentary Affairs*, 58(3), 570–584. Descargado de <http://pa.oxfordjournals.org/cgi/doi/10.1093/pa/gsi052> doi: 10.1093/pa/gsi052
- Lisa, Y., y Cross, W. (2002). The Rise of Plebiscitary Democracy in Canadian Political Parties. *Party Politics*, 8(6), 673–699.
- Lisi, M. (2010). The democratisation of party leadership selection : The Portuguese Experience. , 9(2), 127–149. doi: 10.1386/pjss.9.2.127
- López, F. S. (s.f.). Regras e práticas nos partidos políticos da América Latina. , 8, 158–188.
- Lundell, K. (2004, enero). Determinants of Candidate Selection: The Degree of Centralization in Comparative Perspective. *Party Politics*, 10(1), 25–47. Descargado de <http://ppq.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1354068804039119> doi: 10.1177/1354068804039119
- Lux, O. (2012). *Entrevista con Otilia Lux, miembro del Comité Ejecutivo Nacional, Partido WINAQ/ Realizada por Jonatan Lemus [Transcript]*. Ciudad de Guatemala.
- Mainwaring, S. (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford CA: Stanford University Press.
- Mainwaring, S., y Scully, T. (1995). Introduction: Party Systems in Latin America. En *Building democratic institutions: Party systems in latin america*. Stanford CA: Stanford University Press.
- Maiyo, J. (2008). *Political Parties and Intra-Party Democracy: From Representative to Participatory Democracy*. Tesis de Master no publicada, Leiden University.
- Martínez, G. (2012). *Entrevista con Gustavo Martínez, Secretario de Organización Partido PP/ Realizada por Jonatan Lemus y Jose Carlos Sanabria [Transcript]*. Ciudad de Guatemala.

- May, J. (1973). Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity. *Political Studies*, 21, 135–151.
- McKenzie, R. (1982). Power in the Labour Party: The Issue of Intra-Party Democracy. En D. Kavanagh (Ed.), *The politics of the labour party* (pp. 191–201). Londres: Allen and Unwin.
- Mesquita, B. D., Morrow, J. D., Siverson, y Randolph, M. (2002). Political Institutions, Policy Choice and the Survival of Leaders. *British Journal of Political Science*, 2002.
- Mesquita, B. D., Smith, A., Siverson, M. R., y James, D. (2003). *The Logic of Political Survival*. Londres: The MIT Press.
- Michels, R. (1915). *Political Parties: A Sociological Study of Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. New York: The Free Press.
- Miller, D. (1983). The Competitive Model of Democracy,. En *Democratic theory and practice* (Duncan, Gr ed., pp. 133–155). Cambridge: Cambridge University Press.
- Miranda, M. (2012). *Entrevista con Mynor Miranda, secretario de Organización, Partido EG/ Realizada por Jonatan Lemus [Transcript]*. Ciudad de Guatemala.
- Nuila, H. (2012). *Entrevista a Secretario General, Partido URNG/ Realizada por Jonatan Lemus y José Carlos Sanabria [Transcript]*. Ciudad de Guatemala.
- Ovalle, E. (2012). *Entrevista con Edgar Ovalle, secretario de Organización, Partido FCN/Realizada por Jonatan Lemus y Ana Lucía Blas [transcript]*. Ciudad de Guatemala.
- Paredes, J., y Lemus, M. (2012). *Entrevista con Jakeline Paredes y Mario Lemus, miembros del comité ejecutivo nacional, Partido ANN/ Realizada por Jonatan Lemus [Transcript]*. Ciudad de Guatemala.
- Pennings, P., y Hazan, R. (2001, mayo). Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences. *Party Politics*, 7(3), 267–275. Descargado de <http://ppq.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1354068801007003001> doi: 10.1177/1354068801007003001
- Perez, L. F. (2012). *Entrevista a Secretario General, Partido FRG/Realizada por Ana Lucía Blas [Transcript]*.
- Quiñonez, L. (s.f.). Entrevista a Secretario de Finanzas, Partido PAN/ Realizada por Jonatan Lemus y Ana Lucia Blas [Transcript]. , 2012.
- Rahat, G. (2007). Candidate Selection: The Choice Before the Choice. *Journal of Democracy*, 18(1), 157–170. Descargado de http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_democracy/v018/18.1rahat.html doi: 10.1353/jod.2007.0014
- Rahat, G. (2009, enero). Which Candidate Selection Method is the Most Democratic? 1. *Government and Opposition*, 44(1), 68–90. Descargado de <http://doi.wiley.com/10.1111/j.1477-7053.2008.01276.x> doi: 10.1111/j.1477-7053.2008.01276.x

- Rahat, G., y Hazan, R. (2001). Candidate selection methods. *Party Politics*, 7(3), 297–322.
- Roberts, K., y Wibbels, E. (1999). Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A test of Economic, Institutional, and Structural Explanations. *American Political Science Review*, 93(3), 575–590.
- Rodas, A. (2012). *Entrevista con Álvaro Rodas, secretario de Organización, Partido Unionista/ Realizada por Javier Brolo [Transcript]*. Ciudad de Guatemala.
- Sanchez, O. (2008). Guatemala's Party Universe: A case of deinstitutionalization. *Latin American Politics and Society*, 50(1), 123–151.
- Sartori, G. (1987). *The Theory of Democracy Revisited. Part I and II*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Scarrow, S. (1999, julio). Parties and the Expansion of Direct Democracy: Who Benefits? *Party Politics*, 5(3), 341–362. Descargado de <http://ppq.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1354068899005003005> doi: 10.1177/1354068899005003005
- Scarrow, S. (2005). *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives*. National Democratic Institute for International Affairs.
- Scarrow, S. (2006, septiembre). Party subsidies and the freezing of party competition: Do cartel mechanisms work? *West European Politics*, 29(4), 619–639. Descargado de <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402380600842148> doi: 10.1080/01402380600842148
- Schattschneider, E. E. (1942). *Party Government*. New York: Rinehart and Company.
- Schumpeter, J. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. . Londres: Allen and Unwin.
- Shaw, S., Secretario, A., y De, P. U. C. N. (2012). *Entrevista a Secretario Adjunto, Partido UCN/ Realizada por Jonatan Lemus y Ana Lucías Blas [Transcript]*. Ciudad de Guatemala.
- Shomer, Y. (2012, abril). What affects candidate selection processes? A cross-national examination. *Party Politics*. Descargado de <http://ppq.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1354068811436060> doi: 10.1177/1354068811436060
- Spies, D. C., y Kaiser, A. (2012, mayo). Does the mode of candidate selection affect the representativeness of parties? *Party Politics*. Descargado de <http://ppq.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1354068811436066> doi: 10.1177/1354068811436066
- Teixeira, C. a., y Freire, A. (2011). Chapter 1 – Choosing before choosing : the selection of parliamentary candidates – Part I : formal rules and institutions. (2), 13–29.
- Teorell, J. (1999, julio). A Deliberative Defence of Intra-Party Democracy. *Party Politics*, 5(3), 363–382. Descargado de <http://ppq.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1354068899005003006> doi: 10.1177/1354068899005003006
- Thessin, J. (2007). Renewing Intraparty Democracy : Assessing Competition , Deliberation , and Associational Rights of Political Parties. *Selected Works*(April).

- van Biezen, I. (2003). *Political Parties in New Democracies: Party Organization in Southern and East-Central Europe*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Čular, G. (2005). Organisational Development of Parties and Internal Party Democracy in Croatia. *Politicks Misao*, 41(5), 28–51.
- Wauters, B. (2009, septiembre). Explaining Participation in Intra-Party Elections: Evidence from Belgian Political Parties. *Party Politics*, 16(2), 237–259. Descargado de <http://ppq.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1354068809339541> doi: 10.1177/1354068809339541
- Wolinetz, S. (2002). Beyond the Catch-all Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies. En D. R y L. Gunther (Eds.), *Political parties and democracy* (pp. 136–165). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Wright, W. E. (1971). Comparative Party Models: Rational-Efficient and Party Democracy. En W. E. Wright (Ed.), *Comparative study of party organization* (pp. 17–54). Columbus OH: Merrill Publishing Co.
- Zudenkova, G. (2012). A Rationale for Intra-Party Democracy. *Social Science Research Network*(August).

Organización partidaria en Guatemala

Javier Brolo, MA

Resumen

El estudio analiza la organización partidaria en Guatemala. Se identificó que el total de empadronados explica un 42 por ciento de la variación en el número de partidos que tienen organización en cada municipio. Es decir, hay más partidos organizados en los municipios con más empadronados. Este hallazgo se considera negativo ya que implica una exclusión de la participación política partidaria a los ciudadanos en municipios menos poblados. Se sugiere que el origen de esta situación radica en una normativa permisiva. Es importante continuar estudiando periódicamente la organización partidaria para conocer su evolución y comprender mejor sus causas y efectos en el sistema electoral y de partidos políticos guatemalteco.

I. Introducción

EL presente análisis describe la organización legal a nivel municipal de los partidos políticos en Guatemala y evalúa su relación con otros factores, como el número de empadronados y los ingresos totales del municipio. La importancia de estudiar la organización partidaria guatemalteca radica en que es una condición necesaria, si bien insuficiente, para permitir la participación política plena de los ciudadanos, además de tener otras implicaciones en el sistema electoral y de partidos políticos.

Debido a la falta de información, este tema ha sido poco estudiado. Para el presente análisis se utilizan los siguientes datos provistos por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) (2012) y el Ministerio de Finanzas Públicas (2012): organización partidaria según asambleas municipales realizadas hasta el 5 de septiembre de 2012; número de empadronados por municipio al 11 de junio de 2011; e ingresos municipales durante el año 2010. Los municipios de Tukurú en Alta Verapaz y San Ildelfonso Ixtahuacán en Huehuetenango fueron excluidos del análisis ya que no reportaron ingresos municipales.

El documento cuenta con cuatro secciones. Primero se describe cómo se distribuye la organización partidaria entre los partidos y entre los municipios. Luego se analiza la relación entre la organización partidaria, el número de empadronados y los ingresos

la relación entre la organización partidaria, el número de empadronados y los ingresos municipales, mediante el uso de modelos de regresión lineal. Posteriormente se evalúa el cumplimiento de los supuestos en el análisis estadístico. Finalmente, se hacen consideraciones respecto a las causas y efectos de los resultados descritos.

Se espera que este sea un primer ejercicio en el análisis de la organización partidaria que pueda realizarse periódicamente y así comprender mejor sus causas y efectos en el sistema electoral y de partidos políticos de Guatemala. 23 + 2

II. Distribución de la organización partidaria

DE acuerdo a la legislación guatemalteca (2007), un partido político debe como mínimo, contar con organización en 50 municipios; asimismo, deberá poseer un Comité Ejecutivo Municipal electo por un periodo de dos años. A continuación se describe cómo se distribuye la organización partidaria por partido y municipio según su vigencia.

En la Figura 1 se observa que, al 6 de septiembre de 2012, entre los 26 partidos políticos inscritos, cada uno contaba con organización en un promedio de 104 municipios, de los cuales, 48 municipios tenían vigencia. Asimismo, cada municipio contaba con un promedio de 8 partidos organizados, de los cuales 4 estaban vigentes al haber realizado su asamblea municipal dentro de los dos años anteriores.

En los mapas (Figuras 2 y 3) se muestra a los municipios según el número de partidos organizados; aquellos con menos partidos organizados en oscuro y con más en claro. Se observa con claridad que los municipios con menos partidos organizados se concentran en la región nor-occidente del país.

A partir de estas observaciones se puede apreciar que la mayoría de partidos políticos cuenta con organización en entre 50 y 100 municipios. A su vez, la mayoría de partidos no posee el mínimo de organización vigente en un periodo post-electoral. Adicionalmente, algunos municipios cuentan con más partidos políticos organizados que otros.

Figura 1: *Distribución de la organización partidaria según vigencia, partido y municipio*

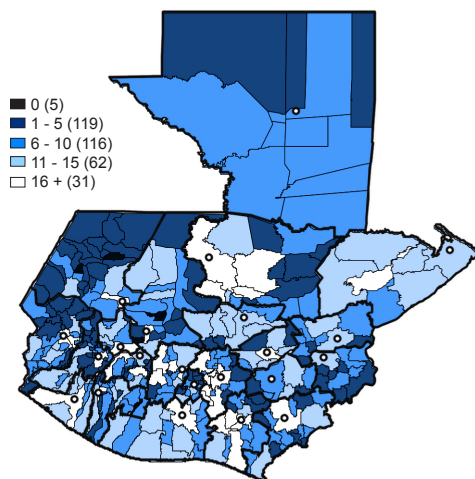
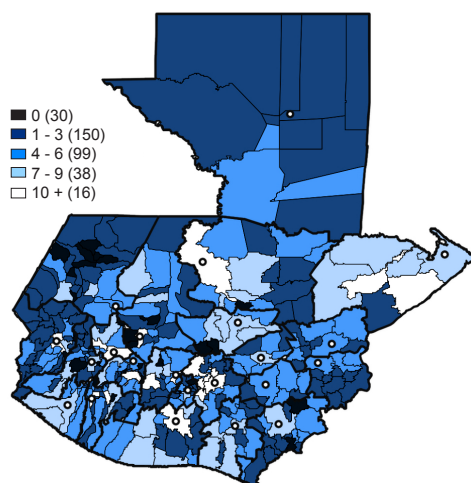


Figura 3: *Cantidad de partidos con organización vigente por municipio*



III. Relación entre organización partidaria, empadronados e ingresos municipales

Para indagar sobre por qué existen diferencias en el número de partidos organizados en un municipio, en esta sección se analiza la relación entre (a) el número de partidos políticos organizados en un municipios con (b) el número de empadronados y (c) los ingresos municipales. Para el efecto se comparan los siguientes tres modelos de regresión lineal:

$$orgsi = \beta_0 + \beta_1(\ln.pad.110611) + \beta_2(\ln.ing10) + \varepsilon \quad (1)$$

$$orgsi = \beta_0 + \beta_1(\ln.pad.110611) + \varepsilon \quad (2)$$

$$orgsi = \beta_0 + \beta_1(\ln.ing10) + \varepsilon \quad (3)$$

Donde la variable dependiente *orgsi* es el número de partidos organizados en un municipio, y las variables dependientes *ln.pad.110611* y *ln.ing10* son la cantidad de empadronados y el total de ingresos en cada municipio respectivamente^{2, 3}.

En primera instancia, el Cuadro 1 muestra que existe una correlación positiva de 0.64 entre el número de partidos organizados en un municipio (*orgsi*) y el número de empadronados (*ln.pad110611*). También, que existe una correlación positiva de 0.58 entre *orgsi* y los ingresos municipales (*ln.ing10*). Dicha correlación se muestra gráficamente en las Figuras 4 y 5.

En los Cuadros 2, 3 y 4 se presentan los resultados de las regresiones lineales de cada modelo respectivamente. Luego, en el Cuadro 5, se comparan dichos modelos. El *modelo 2* es el mejor modelo, ya que con solo una variable, *total de empadronados*, explica el 42 por ciento (*R-squared: 0.42*) de la variación del *número de partidos organizados* en un municipio.

A partir de estos resultados se verifica que hay más partidos políticos organizados en aquellos municipios con más empadronados.

Cuadro 1: *Correlaciones entre organizacion, ln(ingresos) y ln(empadronados)*

	orgsi	ln.pad110611	ln.ing10
orgsi	1.00	0.64	0.58
ln.pad110611	0.64	1.00	0.70
ln.ing10	0.58	0.70	1.00

²Notar que para efecto de realizar el análisis estadístico de manera apropiada, se ha utilizado el logaritmo del número de empadronados y el logaritmo de los ingresos municipales.

³Los análisis se realizaron utilizando R version 2.15.1 (2012-06-22)(R Core Team, 2012).

Figura 4: *Correlación entre organización y $\ln(\text{empadronados})$*

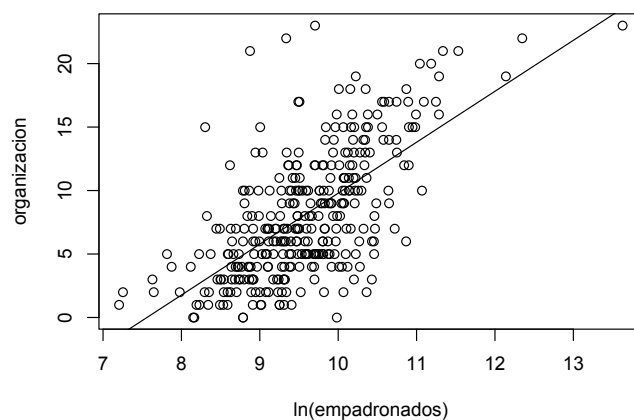
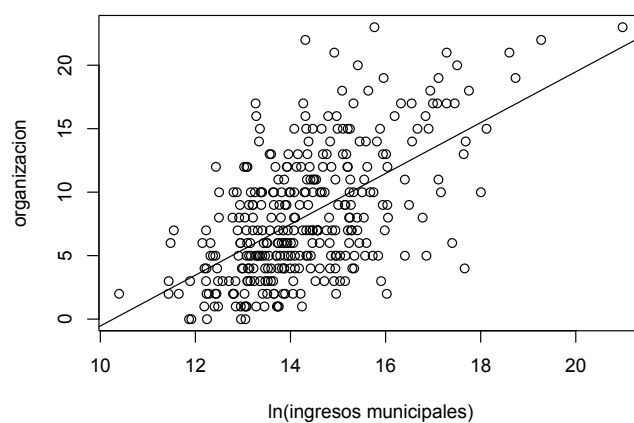


Figura 5: *Correlación entre organización y $\ln(\text{ingresos municipales})$*



Cuadro 2: *Modelo 1*

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	-32.33	2.49	-12.97	0.00
orgmuni\$ln.pad110611	2.89	0.36	8.12	0.00
orgmuni\$ln.ing10	0.89	0.20	4.53	0.00
Residual standard error: 3.76 on 328 degrees of freedom.				
Multiple R-squared: 0.45, Adjusted R-squared: 0.45.				
F-statistic: 134 on 2 and 328 DF.				

Cuadro 3: *Modelo 2*

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	-30.34	2.52	-12.02	0.00
orgmuni\$ln.pad110611	4.01	0.26	15.28	0.00
Residual standard error: 3.87 on 329 degrees of freedom.				
Multiple R-squared: 0.42, Adjusted R-squared: 0.41.				
F-statistic: 233 on 1 and 329 DF.				

Cuadro 4: *Modelo 3*

	Estimate	Std. Error	t value	Pr(> t)
(Intercept)	-20.57	2.22	-9.27	0.00
orgmuni\$ln.ing10	2.00	0.15	12.98	0.00
Residual standard error: 4.11 on 329 degrees of freedom.				
Multiple R-squared: 0.34, Adjusted R-squared: 0.34.				
F-statistic: 168 on 1 and 329 DF.				

Cuadro 5: *Modelos comparados usando ANOVA*

	Res.Df	RSS	Df	Sum of Sq	F	Pr(>F)
1	328	181.70				
2	329	193.05	-1	-11.35	20.49	0.0000
3	329	218.23	-0	-25.18		

IV. Análisis del cumplimiento de supuestos

Para mostrar la validez del modelo de regresión lineal presentado en la sección anterior se debe verificar el cumplimiento de sus supuestos: linealidad, independencia, homocedasticidad y normalidad. A continuación se presenta esa verificación.

En las Figuras 6, 7 y 8 se muestra que tanto (a) el número de partidos organizados por municipio, (b) el $\ln(\text{total de empadronados})$ y (c) los residuos del modelo están distribuidos normalmente. Por lo que el supuesto de normalidad se cumple.

También, la linealidad, independencia y homocedasticidad se verifican en la Figura 9. Se observa que la dispersión de los valores esperados y los residuos es simétrica alrededor del punto $(0, 0)$ y no muestra indicios de un patrón subyacente.

Figura 6: *Frecuencia de municipios según número de partidos organizados*

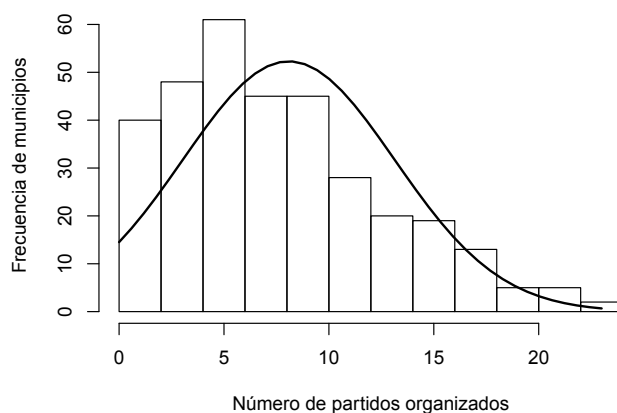


Figura 7: *Frecuencia de municipios según $\ln(\text{total de empadronados})$*

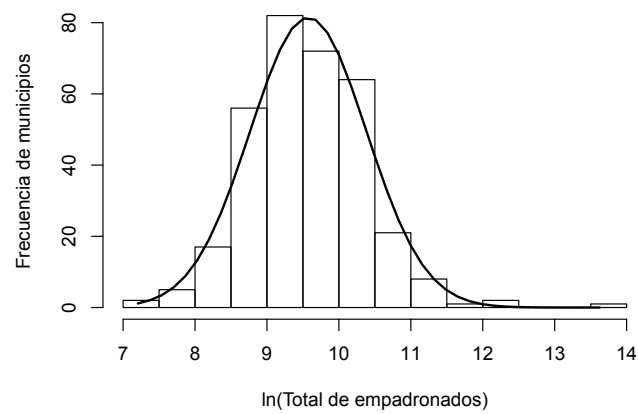


Figura 8: *Densidad de los residuos del modelo*

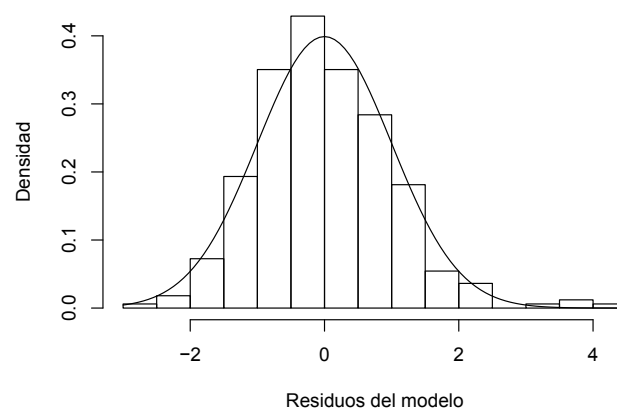
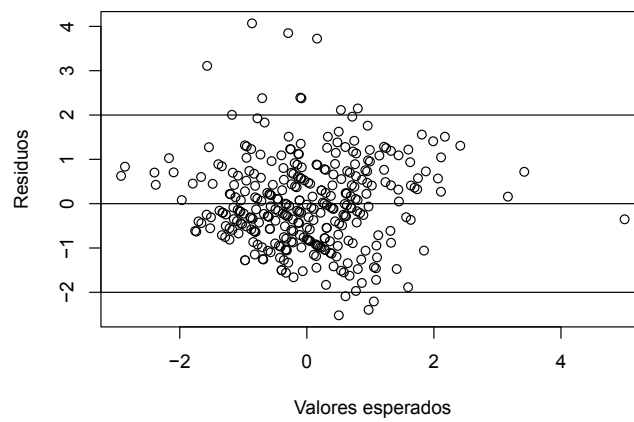


Figura 9: *Residuos del modelo según valores esperados*



V. Conclusiones

Los resultados del presente análisis muestran que la organización partidaria se distribuye inequitativamente entre los 334 municipios de Guatemala. Específicamente, los partidos se organizan en aquellos municipios con mayor número de empadronados.

Lo anterior tiene implicaciones negativas para la participación política de los ciudadanos en municipios menos poblados, debido a que, como se observa, los partidos políticos dan prioridad a los municipios más poblados. Quienes estuvieran afiliados a un partido político en un municipio con menos empadronados tienen menos mecanismos, o ninguno, para participar en la toma de decisiones del partido.

Se considera que el principal origen de esta desigualdad radica en un marco legal permisivo. Dado que se da libertad a los Comités Ejecutivos Nacionales de los partidos políticos para postular en municipios donde no cuentan con organización legal, estos han optado por dar menos prioridad a los municipios menos poblados. Es importante que este primer ejercicio pueda realizarse periódicamente para conocer cómo evoluciona la organización partidaria en el tiempo y así comprender mejor sus causas y efectos en el sistema electoral y de partidos políticos guatemalteco.

V.Referencias

- Congreso de la República de Guatemala. (2007). *Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto 1-85 y sus reformas)*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Ministerio de Finanzas Públicas (Guatemala). (2012). *Cálculo matemático para la distribución de la asignación constitucional a las municipalidades 2012* (Inf. Téc.). Ministerio de Finanzas Públicas.
- R Core Team. (2012). R: A language and environment for statistical computing [Manual de software informático]. Vienna, Austria. Descargado de <http://www.R-project.org/> (ISBN 3-900051-07-0)
- Tribunal Supremo Electoral (Guatemala). (2012). *Asambleas más recientemente efectuadas* (Inf. Téc.). Guatemala: Tribunal Supremo Electoral.

Evolución del sistema de partidos políticos guatemalteco de 1985 a 2012

Javier Brolo, MA

Resumen

El presente estudio describe algunas características del sistema de partidos políticos guatemalteco de 1985 a 2012: la cantidad de partidos que han participado; el monto de la deuda política; desempeño electoral de los partidos que han gobernado; también el grado de fragmentación, volatilidad y desproporcionalidad. Se observa un sistema altamente fragmentado, volátil y desproporcional, donde frecuentemente surgen nuevos partidos políticos pero pocos participan en más de dos eventos electorales o inician su declive tras dirigir el gobierno. Estas características reflejan un sistema donde es difícil lograr acuerdos políticos que manifiesten las preferencias del electorado y se sostengan en el tiempo. Se hace indispensable investigar con mayor profundidad las causas de sus debilidades, así como las acciones para fortalecerlo.

I. Después de siete elecciones generales

Desde la transición a la democracia en 1985 se han celebrado siete elecciones generales en Guatemala. Durante este tiempo, setenta y cinco partidos políticos han sido inscritos en el Tribunal Supremo Electoral; sesenta y seis de los cuales han participado en al menos un evento electoral a nivel municipal, distrital o nacional. Además de los partidos políticos, año con año se suman a estos varios comités cívicos en la contienda electoral por la alcaldía.

A pesar de la abundancia de partidos políticos que han sido inscritos, cada uno ha participado solo en un promedio de 1.6 eventos electorales. La Figura 1 muestra la cantidad de partidos según el número de elecciones en que ha participado, y la Figura 2 muestra la cantidad de partidos que participó en cada elección según su modalidad. Es evidente que numerosos partidos participan en cada elección pero pocos de ellos logran sobrevivir más de dos eventos electorales.

La Figura 3 muestra cuántos partidos fueron creados y cancelados en cada periodo electoral. Entre 1986 y 1996 se crearon casi tantos partidos como se cancelaban. Esa tendencia ha continuado, aunque algunos partidos escogen entrar en un periodo de

tendencia ha continuado, aunque algunos partidos escogen entrar en un periodo de hibernación, logrando evitar ser cancelados al dejar de participar. Así, se observa que por diversas razones los partidos políticos guatemaltecos nacen y mueren rápidamente, algunos de ellos hibernan, pocos logran crecer, pero ninguno ha logrado sostenerse en el tiempo.

Respecto a la *deuda política*, es decir, el financiamiento público que los partidos políticos reciben en función de su desempeño electoral, esta también ha variado en el tiempo. La Figura 4 permite observar, en términos reales ⁴, el monto total de la deuda política entregada a los partidos políticos para cada evento electoral. Inicialmente, en 1985, el financiamiento público fue relativamente alto y disminuyó posteriormente en términos reales, debido a la inflación. En el 2007 se observa un incremento drástico, producto de la reforma a la Ley Electoral que aumentó el financiamiento público de dos quetzales a dos dólares estadounidenses por voto.

⁴El monto *nominal* de la deuda política para cada año se convirtió en monto *real* utilizando como referencia el Índice de Precios al Consumidor (IPC) provisto por el Instituto Nacional de Estadística (INE) (?). Adicionalmente, para los años 2007 y 2011, la deuda política, dada en dólares estadounidenses, se convirtió a quetzales conforme el tipo de cambio de referencia del año respectivo, proporcionado por el Banco de Guatemala (?).

Figura 1: *Cantidad de elecciones en las que los partidos políticos han participado*

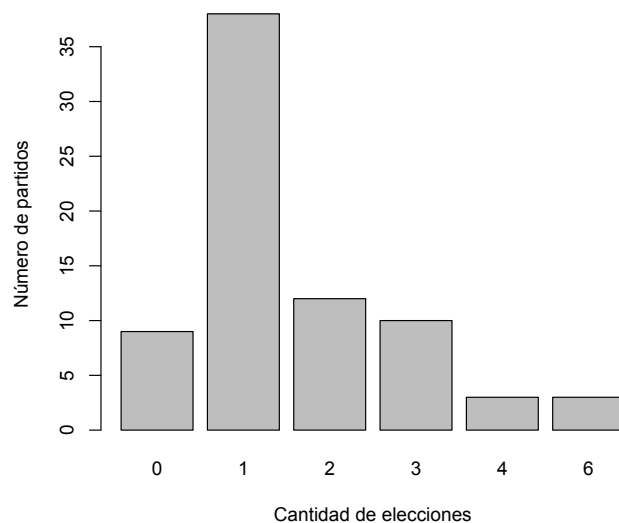


Figura 2: *Cantidad de partidos que participaron en cada evento electoral*

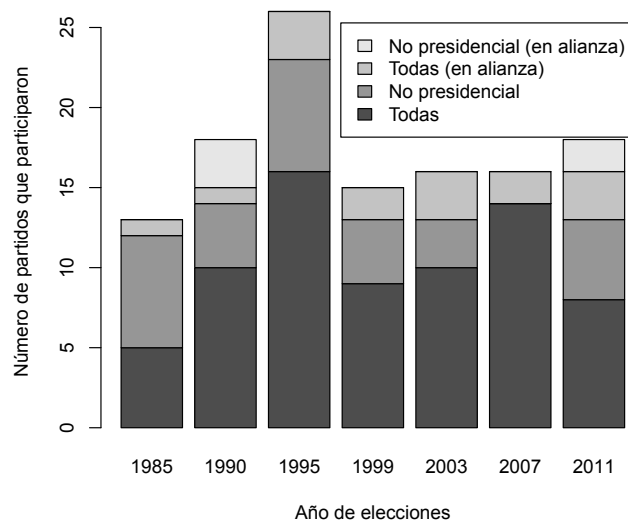


Figura 3: *Partidos creados y cancelados por periodo*

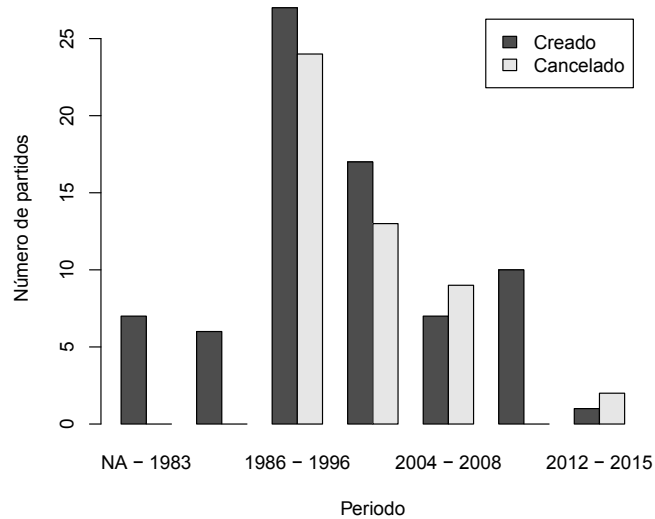
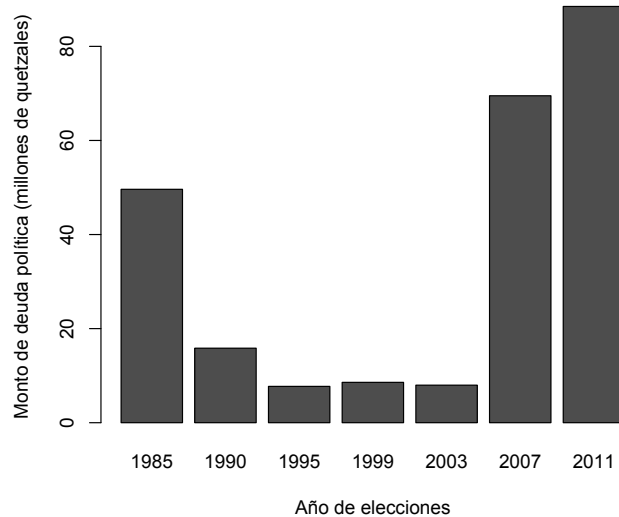


Figura 4: *Deuda política total entregada a los partidos cada elección*



II. Los siete partidos que han gobernado

A lo largo de las siete elecciones generales en Guatemala, ningún partido político ha ganado las elecciones presidenciales más de una vez. En las Figuras 5 y 6 se muestra el desempeño de los siete partidos que han gobernado en las elecciones presidenciales, legislativas y municipales.

Es importante hacer algunas observaciones respecto a la construcción de las gráficas. Para indicar el desempeño electoral en las elecciones presidenciales, legislativas y municipales se utilizó el porcentaje del total de votos, escaños y alcaldías obtenidos por el partido respectivamente. Se consideran parte del desempeño electoral los resultados obtenidos al participar como parte de una alianza. Por ello, se tomó en cuenta que DCG participó en alianza con UCN y PSD en las elecciones de 1995; FRG con PID y FUN en 1995; PP con MR y PSN (denominados *Gran Alianza Nacional* (GANA)) en 2003; y UNE con GANA en 2011. Los resultados electorales se obtuvieron de la memoria electoral elaborada por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) para cada proceso electoral.

En síntesis, puede observarse que, a excepción del MAS, los partidos creados antes de 2000 (DCG, PAN y FRG) se caracterizan por haber llegado a la presidencia con un importante apoyo, de más de un tercio de los votantes en la primera vuelta. También, dichos partidos iniciaron su administración ocupando más de la mitad de los escaños en el organismo legislativo y con más de cien alcaldes electos. Sin embargo, inmediatamente después de su gestión, el desempeño electoral de dichos partidos disminuyó gradualmente en todos los tipos de elección, hasta llegar por debajo del cinco por ciento o ser cancelados como fue el caso de DCG.

Para partidos creados después del 2000 (GANA, UNE y PP) los patrones son más complejos. En parte esto se debe a su partición en alianzas. En 2003, tanto GANA (entonces PSN) y PP formaban parte de la alianza que ganó las elecciones presidenciales, aunque luego PP se separó. En 2011, dos partidos que habían gobernado, UNE y GANA, formaron una alianza que no participó en las elecciones presidenciales. A diferencia de los partidos anteriores, que llegaron al poder y luego vieron su apoyo desplomarse, los partidos más recientes han logrado sostener un modesto apoyo electoral en el tiempo.

Los partidos más recientes mencionados también difieren de sus antecesores en el tipo de elección en que han sido más exitosos. En particular, solo UNE obtuvo una proporción mayor de escaños y alcaldías, comparado con el porcentaje de votos en las elecciones presidenciales en el año que llegó al gobierno.

Figura 5: *Desempeño electoral de los partidos de gobierno (1 de 2)*

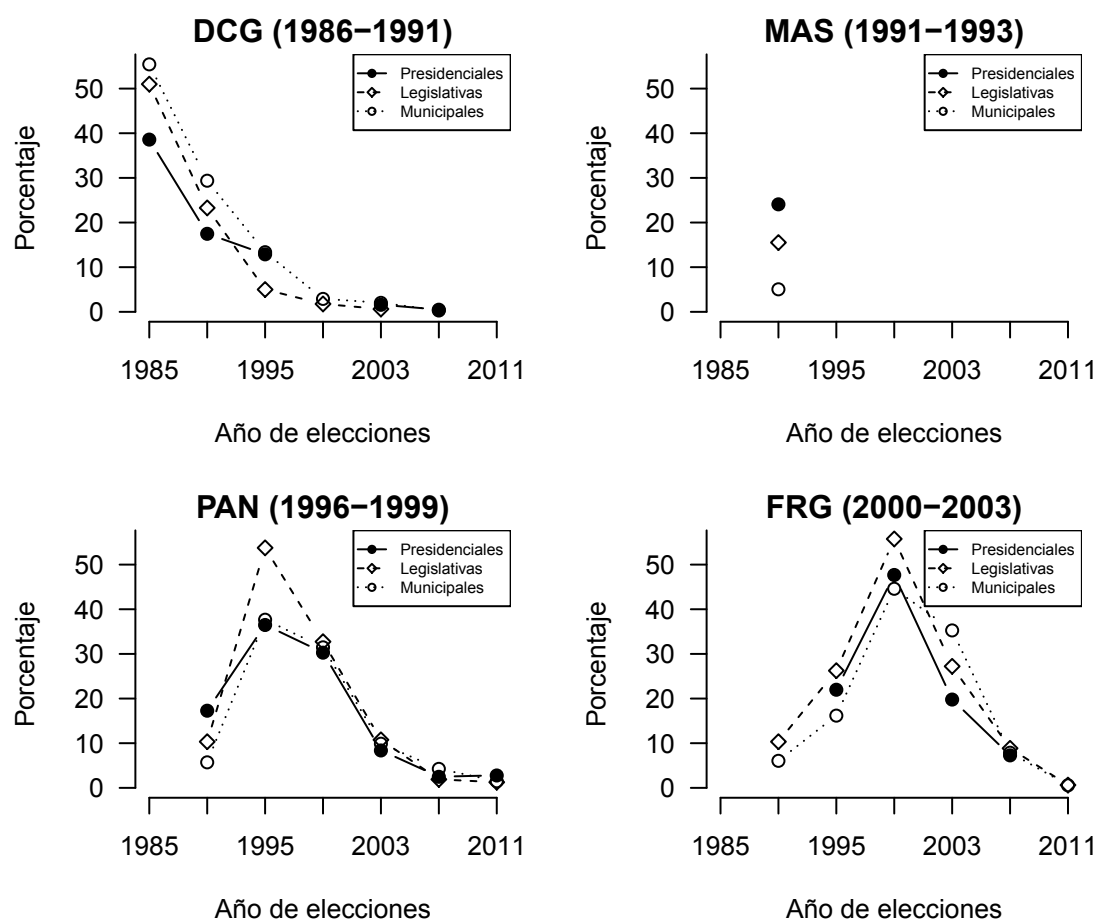
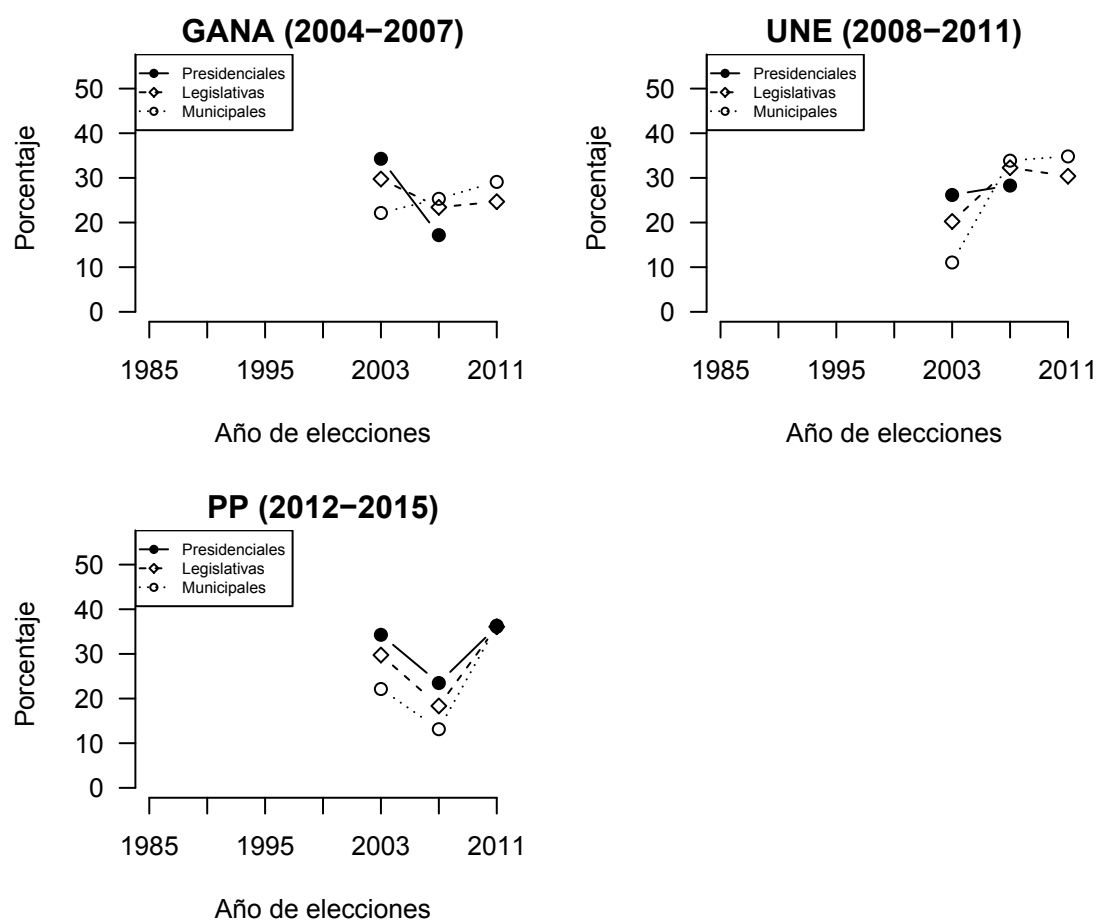


Figura 6: *Desempeño electoral de los partidos de gobierno (2 de 2)*



III. Un sistema altamente fragmentado

LA fragmentación del sistema de partidos tiene implicaciones directas tanto en la gobernabilidad como en la representatividad. La cantidad y tamaño de los partidos políticos afecta la manera en que estos compiten entre sí para llegar a acuerdos; también, especialmente en sociedades diversas, poca competencia puede significar la exclusión de sectores importantes de la toma de decisiones.

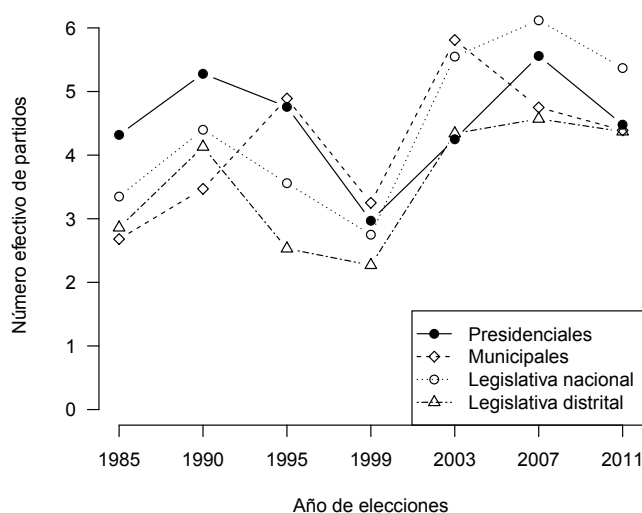
El indicador más utilizado para medir la fragmentación de un sistema de partidos políticos es el *Número Efectivo de Partidos* (N) propuesto por Laakso y Taagepera en 1979 (Golosov, 2009) y está dado por la siguiente fórmula:

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^k p_i^2} \quad (1)$$

Donde p es el porcentaje de votos, escaños o alcaldías obtenido por el partido i , de un total de k partidos. Su resultado refleja el número de partidos de tamaño relevante.

La Figura 7 muestra el *número efectivo de partidos* en Guatemala para cada año y tipo de elección. Se observa una alta fragmentación en todos los tipos de elección a lo largo del tiempo. Esto coincide con la dificultad que se percibe para llegar a acuerdos entre los partidos políticos guatemaltecos.

Figura 7: *Número efectivo de partidos*



IV. Un sistema altamente volátil

La estabilidad o volatilidad de un sistema de partidos políticos es importante para permitir que los acuerdos políticos perduren en el tiempo. Cuando el apoyo que los partidos reciben varía demasiado de un momento en el tiempo a otro, se crea incertidumbre respecto a quiénes serán los actores relevantes para dar continuidad a un acuerdo político en el futuro.

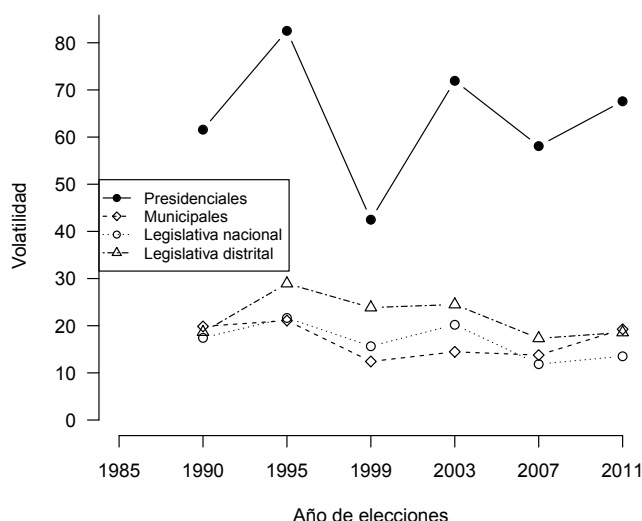
El indicador más utilizado para medir volatilidad es el *Índice de Pedersen* (V) propuesto en 1983 (Powell y Tucker, 2009) y dado por la siguiente fórmula:

$$V = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^k |p_{it} - p_{i(t+1)}| \quad (2)$$

Donde p es el porcentaje de votos, escaños o alcaldías obtenido por el partido i , de un total de k partidos, en el momento anterior t , o posterior $t + 1$. Su resultado refleja el porcentaje de votos, escaños o alcaldías redistribuido entre las fuerzas políticas de un momento a otro.

La Figura 8 muestra el *índice de Pedersen* en Guatemala para cada año y tipo de elección. Destaca la alta volatilidad observada en las elecciones presidenciales. En balance, más del sesenta por ciento del electorado vota por un candidato a presidente distinto en cada elección. En contraste, alrededor del veinte por ciento de escaños y alcaldías se redistribuye después de cada elección.

Figura 8: *Índice de Pedersen (volatilidad)*



V. Un sistema altamente desproporcional

Cuán desproporcional es un sistema de partidos políticos es importante para evaluar en qué medida corresponde la proporción de cargos adjudicados con la proporción de votos recibidos de un partido político; mientras más grande sea, mayor es la diferencia entre las preferencias de los votantes y los resultados electorales.

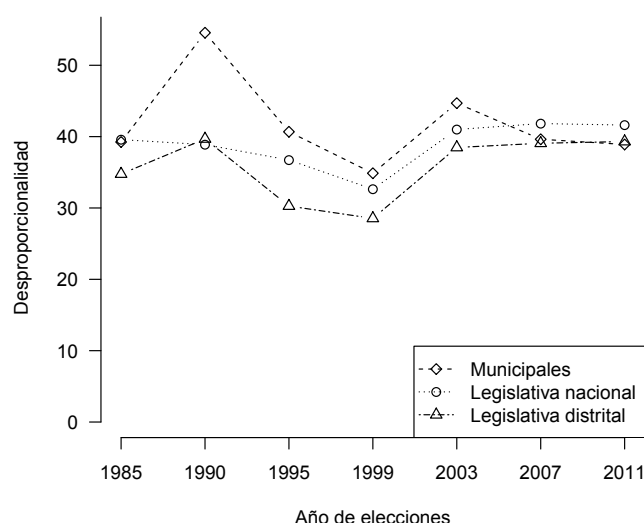
Uno de los indicadores más utilizados para medir desproporcionalidad es el *Índice de Loosemore-Hanby* (D) propuesto en 1971 (Gallagher, 1991) y dado por la siguiente fórmula:

$$D = \frac{1}{2} \sum_{i=1}^k |v_i - s_i| \quad (3)$$

Donde v es el porcentaje de votos y s es el porcentaje de escaños o alcaldías obtenidas por un partido i , de un total de k partidos. Su resultado refleja la proporción de escaños o alcaldías que no corresponde a la proporción de votos obtenida.

La Figura 9 muestra la *desproporcionalidad* en Guatemala para cada año en la elecciones legislativas y municipales. Alrededor del cuarenta por ciento de los votos resulta en cargos adjudicados a un partido distinto. Se esperaría que la desproporcionalidad en las elecciones legislativas fuera menor; sin embargo, el efecto proporcional del mecanismo de adjudicación es contrarrestado por el efecto mayoritario de la conformación de algunos distritos con pocos diputados.

Figura 9: *Índice de Loosemore-Hanby (desproporcionalidad)*



V.Referencias

- Banco de Guatemala. (2012). *Tipo de cambio años 1980-2011*. Descargado 10/12/12, de <http://banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=/pim/pim02&e=36427>
- Congreso de la República de Guatemala. (2007). *Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto 1-85 y sus reformas)*. Asamblea Nacional Constituyente.
- Gallagher, M. (1991). Proportionality , Disproportional & y and Electoral Systems. *Electoral Studies*, 10(1), 33–51.
- Golosov, G. V. (2009, septiembre). The Effective Number of Parties: A New Approach. *Party Politics*, 16(2), 171–192. Descargado de <http://ppq.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/1354068809339538> doi: 10.1177/1354068809339538
- Instituto Nacional de Estadística (Guatemala). (2012). *Empalmado IPC 1983 a 2011*. Descargado 10/15/15, de <http://www.ine.gob.gt/np/IPC/empalmado/index.htm>
- Pedersen, M. N. (1979). The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility. *European Journal of Political Research*, 7(1), 1–26.
- Powell, E. N., y Tucker, J. A. (2009). *New Approaches to Electoral Volatility* (Vol. 2). R Core Team. (2012). R: A language and environment for statistical computing [Manual de software informático]. Vienna, Austria. Descargado de <http://www.R-project.org/> (ISBN 3-900051-07-0)
- Taagepera, R. (1997, junio). Effective number of parties for incomplete data. *Electoral Studies*, 16(2), 145–151. Descargado de <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0261379497000036> doi: 10.1016/S0261-3794(97)00003-6
- Tribunal Supremo Electoral. (2008). *Memoria elecciones generales 2007* (Inf. Téc.). Guatemala: Tribunal Supremo Electoral.
- Tribunal Supremo Electoral (Guatemala). (1986). *Memoria de las elecciones generales celebradas en los meses de noviembre y diciembre de 1985* (Inf. Téc.). Guatemala: Tribunal Supremo Electoral.
- Tribunal Supremo Electoral (Guatemala). (1991). *Memoria de las elecciones 1990/1991* (Inf. Téc.). Guatemala: Tribunal Supremo Electoral.
- Tribunal Supremo Electoral (Guatemala). (1996). *Memoria del proceso electoral 1995- '96* (Inf. Téc.). Guatemala: Tribunal Supremo Electoral.
- Tribunal Supremo Electoral (Guatemala). (2000). *Elecciones 99* (Inf. Téc.). Guatemala: Tribunal Supremo Electoral.
- Tribunal Supremo Electoral (Guatemala). (2004). *Memoria elecciones generales 2003* (Inf. Téc.). Guatemala: Tribunal Supremo Electoral.
- Tribunal Supremo Electoral (Guatemala). (2012). *Memoria de elecciones generales y al Parlamento Centroamericano 2011* (Inf. Téc.). Guatemala: Tribunal Supremo Electoral.



ISBN: 978-9929-603-04-2



9 789929 603042