

PP-17

**Seminario Permanente sobre el
Rol de los Partidos Políticos
XVII Sesión Anual
Guatemala, 2001**

**RESPONSABILIDAD DE
LOS PARTIDOS POLÍTICOS
Y DEL LIDERAZGO
EMERGENTE EN
LA CONSOLIDACIÓN
DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO**



Asociación de Investigación y Estudios Sociales



Asociación de Investigación y Estudios Sociales

**SEMINARIO PERMANENTE SOBRE
EL ROL DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS**

**RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
Y DEL LIDERAZGO EMERGENTE EN
LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO**

MEMORIA GENERAL

XVII Sesión Anual

Noviembre 2001

Ciudad de Guatemala, Centro América



Junta Directiva 2000-2001

Carlos Escobar Armas, Presidente
Karin Erbsen de Maldonado, Vicepresidenta
Carmen María Gutiérrez de Colmenares, Secretaria
Miguel Ángel Balcárcel, Vocal I
Roberto Moreno, Vocal II

Raquel Zelaya Rosales, Secretaria Ejecutiva
Luis Linares López, Secretario Ejecutivo Adjunto

Departamento de Investigaciones Sociopolíticas

Carlos Escobar Armas
Karin Erbsen de Maldonado
Dinorah Azpuru de Cuestas
Marco Antonio Barahona
Carmen Lorena Ortiz Estrada
Edmundo Urrutia
Carlos René Vega

**Seminario Permanente sobre el Rol de los Partidos Políticos/
XVII Sesión Anual 2001**

Marco Antonio Barahona, Coordinación General
Lilliana López Pineda, Coordinación Administrativa
Rosy Arango, Sara de León, Alejandra Hurtarte, Astrid Mazariegos, Marleny Padilla y Paula Tobias, Asistencia Administrativa
Ana María de Specher, Edición de la Memoria General
Herbert Méndez, Diseño y diagramación
Marta Pérez, Centro de Información y Documentación
Gladys Figueroa, Departamento de Comunicaciones
Marvin Mora y Mario Pirir, Apoyo técnico

Ciudad de Guatemala, Centro América, junio de 2002
Edición: 1000 ejemplares

La realización de la XVII Sesión Anual y la presente Memoria General fueron posibles gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania

CONTENIDO

PRIMERA PARTE

SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS DE GUATEMALA

Documento Base

Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP/ASIES)

Marco Antonio Barahona, Carlos Escobar Armas, Carmen Ortiz y Edmundo Urrutia

1. Introducción	17
1.1 Teoría y metodología	18
2. El estado del sistema de partidos políticos en Guatemala	26
2.1 El sistema de partidos políticos y su grado de institucionalización (1984-2000)	26
2.2 Vínculos de los partidos con la sociedad	30
2.3 Partidos políticos y cultura política	36
2.4 Legitimidad de la vía electoral y de partidos políticos al gobierno	38
2.5 Fortaleza de la organización y reglas internas	40
2.6 Las dos generaciones de partidos políticos (1985-2000)	42
3. Conclusiones	45

ANEXO

CONSIDERACIONES PRELIMINARES EN TORNO AL LIDERAZGO EMERGENTE Y SU INCORPORACIÓN A PARTIDOS POLÍTICOS

1. Introducción	53
2. La afirmación de un nuevo liderazgo político-empresarial y social	55
2.1 Sobre la participación de empresarios en proyectos partidarios	55
2.2 Sobre la participación de oficiales militares, en situación de retiro, en proyectos partidarios	58
3. Algunas implicaciones de este liderazgo emergente empresarial y social	59

SEGUNDA PARTE

TALLER DE TRABAJO Martes 13 de noviembre, 2001

1. Saludo de bienvenida <i>Carlos Escobar Armas</i> Presidente de ASIES	67
2. Ponencias	
Mesa 1: <i>Fernando Muñiz y Carlos Gehlert Mata</i>	69
Mesa 2: <i>José Dávila</i>	75
Mesa 3: <i>Valentín Gramajo</i>	78
Mesa 4: <i>Adrian Zapata y Dinorah Azpuru de Cuestas</i>	82
Mesa 5: <i>Juan León y Karin Erbsen de Maldonado</i>	97
Mesa 6: <i>Helmer Velásquez y Luis Linares</i>	106
Mesa 7: <i>Marco Tulio Álvarez y Carlos René Vega</i>	116
3. Relatoría General	125
4. Participantes	133

TERCERA PARTE

PANEL - FORO Jueves 15 de noviembre, 2001

1. Palabras de inauguración CARLOS ESCOBAR ARMAS Presidente de ASIES	141
2. Partidos políticos y consolidación de la democracia <i>Senador Juan José Rodríguez Prats</i> <i>Senador de los Estados Unidos Mexicanos</i>	145
3. Panel de Comentaristas (I)	
<i>Marco Vinicio Cerezo Arévalo</i>	155
<i>Manuel Eduardo González Castillo</i>	159
<i>Rodolfo Paiz Andrade</i>	163
<i>Camilo Rodas Ayala</i>	166
4. Panel de Comentaristas (II)	
<i>Francisco Bianchi Castillo</i>	173
<i>Alvaro Colom Caballeros</i>	177
<i>José María Coma Martín</i>	181
<i>Otto Pérez Molina</i>	185
<i>Gustavo Porras Castejón</i>	189
5. Sobre el comentarista y los panelistas	194
6. Participantes	201

Presentación

En las dieciséis precedentes sesiones anuales de este seminario permanente, la atención de los organizadores y participantes se ha enfocado primordialmente en la naturaleza, institucionalización, objetivos, funciones, relaciones y propuestas de los partidos políticos y del sistema de partidos en Guatemala. El interés de ASIES en los partidos políticos deviene de su convicción de que *“los partidos son soportes fundamentales de todo régimen democrático, por lo que deben convertirse en instituciones permanentes y representativas, capaces de desempeñar su función de intermediación entre gobernantes y gobernados”*, tal como se afirmó en el Panel Foro con el que concluyó la XVI Sesión Anual de este seminario.

El esfuerzo por construir un sistema de partidos políticos fuerte y estable es precondition para la consolidación de la democracia en Guatemala, así como para garantizar que las organizaciones y los líderes que lleguen al poder del Estado demuestren capacidad, eficacia y eficiencia en el manejo de la cosa pública. Es un hecho comprobado que el buen funcionamiento del régimen político democrático requiere del fortalecimiento del sistema de organizaciones partidarias. Muchos de los problemas e insuficiencias que enfrenta el ejercicio de la política se resolverían, si desde diferentes instancias públicas y privadas, con la participación de diferentes actores de la sociedad, se contribuyera al desarrollo institucional de los partidos políticos. Esta responsabilidad no le corresponde solamente a la clase política, sino que es una tarea que compete al conjunto de la sociedad y al Estado.

Entre las novedades más significativas que a mediados del año 2001 destacaban en el escenario de un prematuro proceso preelectoral en Guatemala, se encontraba la afirmación de un nuevo tipo de actor político: por un lado, destacados líderes empresariales y sociales se involucraron directamente, en primera persona, en el quehacer político

partidario. Por el otro, altos oficiales del Ejército, en situación de retiro, también se incorporaron a proyectos políticos partidarios. Estos movimientos desde la sociedad hacia los partidos estarían reafirmando el carácter central de los mismos y de los procesos electorales como los canales y los procedimientos para acceder legítimamente al poder y a la gestión gubernamental.

Considerando que este fenómeno genera oportunidades pero también aprehensiones, se estimó conveniente que la XVII Sesión Anual de este Seminario Permanente se abocara a la reflexión y análisis en torno al significado e implicaciones que para la consolidación de la democracia en Guatemala ofrece el surgimiento de un nuevo liderazgo en el país, así como su involucramiento activo en proyectos políticos partidarios, existentes o en proceso de construcción.

Los objetivos específicos de esta sesión, cuyas actividades públicas se desarrollaron el 13 y 15 de noviembre del 2001, fueron:

- Revalorizar el rol que los partidos políticos desempeñan en el proceso de intermediación de la diversidad de intereses sociales, contribuyendo así a la formación de la legitimidad democrática y, por consiguiente, a la gobernabilidad.
- Analizar las limitaciones y oportunidades que para el fortalecimiento del sistema de partidos políticos ofrece el involucramiento en el quehacer político partidario de un nuevo liderazgo empresarial y social.
- Destacar la necesidad que tiene la sociedad guatemalteca de un Estado democrático de derecho, con autoridad, credibilidad y legitimidad, capaz de conducir con efectividad los altos intereses nacionales, en el contexto de las actuales condicionantes internacionales y nacionales.

La XVII Sesión se articuló en torno a un taller de trabajo y un foro público. En el primero, que se realizó durante la mañana del martes 13 de noviembre, participaron 120 dirigentes de partidos políticos con representación parlamentaria; de comités pro constitución de partidos políticos; de organizaciones sociales; de centros de estudio e investigación; asociados y consultores de ASIES. El foro se realizó el jueves 15, contando con una asistencia de más de 500 personas. Estas actividades se desarrollaron de acuerdo a los siguientes programas:

- **TALLER DE TRABAJO:** Martes 13 de noviembre, 2001.
08:30 a 14 hrs. Hotel Princess Reforma

08:30 – 09.00	Registro de participantes
09:00 – 09:15.	Saludo de bienvenida <i>Carlos Escobar Armas, Presidente de ASIES</i>
09:15 – 10:00	Situación y perspectivas del sistema de partidos políticos en Guatemala <i>Edmundo Urrutia, Consultor de ASIES</i>
10:00 – 10:30	<i>REFRIGERIO</i>
10:30 – 12:30	Mesas de discusión
12:30 – 13:00	Reunión plenaria
13:00 – 14:00	<i>ALMUERZO</i>

La presentación introductoria tuvo como propósito ofrecer una visión sintética del documento base que analiza el estado actual y perspectivas del sistema de partidos políticos, enlazándolo con las oportunidades que para su institucionalización ofrece el involucramiento de un liderazgo político emergente en proyectos políticos partidarios.

Para promover la participación y facilitar el diálogo entre los participantes, se organizaron ocho mesas de discusión y proposición. Cada mesa contó con la participación de dos expertos ponentes, motivadores y orientadores de la discusión en torno a los objetivos y tema del seminario. Uno proveniente de ASIES y el otro de un instituto de formación y estudios políticos o miembro de una organización social. De acuerdo con la práctica común, cada mesa eligió a un moderador y un relator. Al final de sus deliberaciones se elaboró un reporte de cada mesa. Estos se integraron a una Relatoría General del Taller, la cual se presentó durante el foro público.

- FORO PÚBLICO: Jueves 15 de noviembre, 2001. 16:30 a 21 hrs. Hotel Princess Reforma

16:30 – 17:00	<i>INSCRIPCIÓN</i>
17:00 – 17:15	Inauguración <i>Carlos Escobar Armas, Presidente de ASIES</i>
17:15 – 18:00	Partidos políticos y consolidación de la democracia <i>Senador Juan José Rodríguez Prats, Representante del Presidente del Senado de los Estados Unidos Mexicanos</i>
18:00 – 18:50	Panel de comentaristas: <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Marco Vinicio Cerezo Arévalo</i> ▪ <i>Manuel Eduardo González Castillo</i> ▪ <i>Rodolfo Paiz Andrade</i> ▪ <i>Camilo Rodas Ayala</i>
18:50 – 19:00	<i>RECESO</i>
19:00 – 19:10	Presentación de la relatoría general del Taller de Trabajo <i>Carmen Ortiz Estrada, Consultora de ASIES</i>

19:10 – 20:00	Panel de comentaristas: <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Francisco Bianchi Castillo</i> ▪ <i>Álvaro Colom Caballeros</i> ▪ <i>José María Coma Martín</i> ▪ <i>Otto Pérez Molina</i> ▪ <i>Gustavo Porras Castejón</i>
---------------	---

20:00 – 20:30	Preguntas y respuestas
---------------	-------------------------------

Moderadora general del Foro:
Karin Erbsen de Maldonado, Vicepresidenta de ASIES

20:30 – 21:00	<i>REFRIGERIO</i>
---------------	-------------------

En la presente memoria general de la XVII Sesión Anual se han recopilado: a) el documento base y su anexo sobre el liderazgo emergente; b) 12 de las ponencias motivadoras presentadas en las mesas de trabajo; c) la relatoría general del taller; d) la conferencia del Senador Rodríguez Prats; y e) las intervenciones de los nueve dirigentes políticos participantes en el foro público. Adicionalmente se publican los listados de los participantes en las dos actividades, cuyo interés y activa participación, las que agradecemos, fueron determinantes para el éxito la XVII Sesión.

Ciudad de Guatemala, Centro América, junio 2002

Departamento de Investigaciones Políticas

PRIMERA PARTE

Situación y perspectivas del sistema de partidos políticos de Guatemala

Documento Base

Departamento de Investigaciones Sociopolíticas (DISOP/ASIES)

Marco Antonio Barahona, Carlos Escobar Armas,

Carmen Ortiz y Edmundo Urrutia

El presente documento de trabajo recoge las ideas centrales de un diagnóstico del funcionamiento del sistema de partidos políticos que ASIES ha efectuado para la OEA. Por consiguiente, su circulación es preliminar y no puede citarse ninguna de sus secciones. Su único propósito es contribuir a la discusión que el seminario generará.

1. Introducción

El esfuerzo por construir un fuerte y estable sistema de partidos políticos es precondition para consolidar la democracia en Guatemala, así como para garantizar que las organizaciones y los líderes que lleguen al poder del Estado demuestren capacidad y eficacia en el manejo de la cosa pública. Es un hecho comprobado en la historia que el buen funcionamiento del régimen político democrático requiere fortalecer el sistema de organizaciones partidarias. Por ello, muchos de los problemas e insuficiencias que enfrenta el ejercicio de la política se resolverían, si desde diferentes instancias y con la participación de diferentes actores de la sociedad, se contribuyera al desarrollo institucional de los partidos políticos. Esta responsabilidad no le corresponde solamente a la clase política, sino que le corresponde al conjunto de la sociedad y al Estado.

Entre los problemas más relevantes que afectan a los partidos se encuentran las limitaciones en materia de democracia interna, la carencia de una visión de país y de programas de gobierno, la debilidad en la comunicación y los vínculos con la ciudadanía, el desdibujamiento ideológico y la capacitación defectuosa de sus cuadros. Estas deficiencias podrán ser superadas cuando se creen las condiciones propicias en la esfera de la legislación sobre partidos políticos, pero también cuando los principales actores de la sociedad se involucren directamente en la organización partidaria, o demanden desde afuera la rendición de cuentas por parte de los líderes políticos. Sólo de esta manera, además, se superará el desencanto de los guatemaltecos hacia los partidos, y se recuperará la confianza en el conjunto de las instituciones políticas de la democracia que se está construyendo.

El documento que presentamos a su consideración es la actualización de un diagnóstico del funcionamiento del sistema de partidos políticos en Guatemala. Su objetivo es determinar con la debida rigurosidad científica sus problemas y los obstáculos que se encuentran en el camino de su desarrollo. Con este propósito, se utilizaron nuevas herramientas teóricas, entre ellas, algunas que actualmente se ponen en práctica para el estudio de los partidos políticos en América Latina.

En este sentido, se construyeron una serie de indicadores para estudiar el comportamiento del sistema de partidos, con el objetivo de determinar el grado de institucionalización que ha alcanzado durante el último período (1985-2000). Se utilizan los criterios teóricos mencionados, los que, además, permiten hacer análisis comparados con otros países del continente. Luego, se presentan datos importantes de las encuestas de opinión sobre la valoración de los partidos políticos entre la población guatemalteca.

Como puede verse, el estudio tiene como foco de atención las debilidades del sistema de partidos en materia de participación, representación, articulación e intermediación de intereses y estructura organizacional.

1.1. Teoría y metodología

El estudio de los partidos políticos en América Latina ha experimentado un renacimiento, después de varios años en que los temas obligados fueron los procesos revolucionarios, las dictaduras militares, los movimientos sociales y las transiciones a la democracia. Sin duda, la causa de este nuevo interés se encuentra en que ha vuelto al subcontinente y se ha generalizado la política electoral competitiva. "En toda la región las elecciones fueron convirtiéndose en el cauce principal para acceder a los puestos públicos", sostienen Mainwaring y Scully. En algunos países fue el retorno a prácticas tradicionales, como en Chile y Uruguay, en otros fue la naturaleza más abierta de las competencias electorales en los años ochenta y noventa, lo que ofreció nuevas condiciones para la construcción de instituciones democráticas y en el marco de ellas, nuevos partidos políticos. "En cada caso, la reafirmación de las políticas electorales en los años ochenta como modo legítimo (si acaso no el único) para ocupar altos cargos, subrayó la creciente importancia de analizar a los partidos y a los sistemas de partidos en los países de la región".¹

¹ Mainwaring, Scully, 1995. «La ola de restauración democrática que avanzó sobre América Latina en la última década ha vuelto a dar a los partidos el papel protagónico de la actividad política en los países de la región», en Di Tella, Torcuato, *Historia de los partidos políticos en América Latina*, FCE, 1993, México, p. 8.

Una de las principales herramientas que se han aplicado para el estudio de los sistemas de partidos es la determinación de su grado de institucionalización, porque se ha establecido que a mayor institucionalización mejor es el funcionamiento de los partidos y, por consiguiente, mejor es el funcionamiento de la democracia, en términos de estabilidad y gobernabilidad. La clasificación que utilizan estos nuevos análisis ya no es sistema de partido hegemónico, bipartidismo o pluripartidismo, sino la dicotomía *institucionalización incipiente-institucionalización desarrollada*; se aplicará esta perspectiva teórica de una manera sistemática para estudiar el último período de la historia política de Guatemala, esto es, entre 1984 y 2000.

Además, los estudios acerca de los partidos hacen su abordaje desde la perspectiva del desarrollo institucional porque cuando hay un grado alto de institucionalización, mejor cumplen sus funciones,² lo que la ha convertido en una visión teórica indispensable.³ En síntesis, en este trabajo se entiende por institucionalización "el proceso por medio del cual las organizaciones y los procedimientos adquieren **valor y estabilidad**".⁴ Esta premisa conduce a cuatro aspectos que califican el desarrollo institucional del sistema de partidos,⁵ los cuales se expresan en los siguientes criterios básicos:

² Se consideran las funciones esenciales de los partidos, el papel de intermediación entre sociedad y Estado, de organización de los principales intereses existentes en la sociedad, de producir una oferta de gobierno, de formar equipos para asumir la conducción del Estado, de hacer interpretaciones de la problemática socioeconómica y elaborar programas y planes de gobierno.

³ Para una argumentación *in extenso* de la importancia de la institucionalización, ver Mainwaring y Scully. 21-28.

⁴ Samuel Huntington, *Orden Político en las Sociedades en Cambio*, Buenos Aires, Paidós. Los actores desarrollan expectativas, orientaciones, una conducta basada en la premisa de que la práctica o la organización prevalecerán en el futuro.

⁵ En verdad, no existen partidos, lo que existe es un sistema de partidos, el cual constituye un todo, un conjunto de interacciones. Estas conforman cierto número de patrones en la competencia, es decir, formas de comportamiento con continuidad, con regularidades.

- (a) La estabilidad en las reglas y los patrones de interacción que presiden la competencia entre partidos. Estas reglas deben manifestar cierta regularidad, lo cual no quiere decir que se congelen o petrifiquen. Un sistema en el que regularmente aparecen partidos importantes sólo para evaporarse con la misma facilidad, no constituye una característica definitoria de un sistema de partidos institucionalizado. Pero lo importante es la estabilidad de las reglas en el patrón de interrelaciones y competencia entre partidos.⁶
- (b) Partidos que tienen raíces más o menos estables en la sociedad. Los partidos más importantes deben poseer vínculos con la sociedad porque de otro modo no estructuran las preferencias políticas a través del tiempo, no generan la lealtad necesaria, y hay una regularidad muy limitada en el modo como vota la gente. "Apego, identidad, esos lazos entre los ciudadanos y los partidos -se señala- contribuyen a generar la regularidad que implica la institucionalización. En un sistema de partidos incipiente, los ciudadanos tendrán dificultades en determinar qué representan los partidos más importantes."⁷
- (c) La aceptación por parte de las principales elites de la sociedad de que los partidos y las elecciones constituyen las únicas instituciones legítimas para el acceso al gobierno o al poder político, y hasta dónde los principales actores políticos y sociales del país asignan legitimidad al proceso electoral y a los partidos, es decir, en qué medida las elites de una sociedad basan su conducta en la expectativa de que las elecciones son la ruta única hacia las posiciones de gobierno.
- (d) La organizaciones partidarias que internamente funcionan sobre la base de reglas y estructuras razonablemente estables, así

⁶ Hay dos tipos de estabilidad, la legislación sobre partidos y procesos electorales, y la estabilidad en la composición del sistema de partidos, que produce patrones de interacción estables.

⁷ Op. cit.

como independientes.⁸ En un sistema institucionalizado los asuntos de los partidos son autónomos y son importantes en sí mismos, no están subordinados a los intereses de líderes; es decir, no son personalistas o, como se dice más corrientemente, no giran alrededor de la voluntad de un caudillo o un grupo de líderes que monopolizan la dirección. En este sentido, puede decirse que tienen un status independiente y un valor propio. Un signo de una mayor institucionalización del sistema de partidos se manifiesta cuando las estructuras partidarias están firmemente establecidas, son territorialmente extensas, están bien organizadas y poseen recursos propios

Los autores que estudian los partidos desde esta perspectiva utilizan una serie de indicadores para medir cada una de los criterios señalados. Para establecer la regularidad en los modelos de competencia entre partidos utilizan el índice de volatilidad electoral de Pedersen, que mide el cambio neto de diputados ante el Congreso de todos los partidos de una elección a otra,⁹ y que informa sobre el cambio de caudal electoral de los partidos. Este criterio implica, asimismo, que la entrada o salida de partidos modifica los patrones de competencia del sistema. Para determinar la existencia de regularidad o estabilidad también puede observarse la historia para establecer los cambios que ha habido en las leyes electorales en un período de tiempo.

Para establecer el criterio que se refiere a que los partidos tienen que desarrollar raíces de algún modo estables en el interior de la sociedad, vínculos entre los partidos, por un lado, y los ciudadanos y los intereses organizados, por otro, los autores utilizan la diferencia que se puede encontrar entre las votaciones presidenciales y legislativas. La base de este criterio descansa en que allí donde los partidos son actores claves en dar forma a las preferencias políticas, la diferencia entre la votación presidencial y la legislativa debiera ser menos pronunciada, que allí donde los partidos son menos influyentes. En América Latina, en aquellos países

⁸ Mainwaring y Scully (1995). Roberts (1998).

⁹ Ibidem, pp. 7 y 8.

donde el grado de institucionalización es alto, los partidos «encapsulan» a las organizaciones sociales más importantes (sindicatos, gremios estudiantiles, asociaciones vecinales, etc.), convirtiéndose en canales de expresión de sus intereses. Los partidos no sólo contribuyeron a organizar muchas de las más importantes organizaciones sociales, sino que tienen una fuerte presencia sostenida en su funcionamiento interior (Venezuela, Chile, Costa Rica y Uruguay).¹⁰

El tercer criterio destaca que los ciudadanos y los intereses organizados deben aceptar que los partidos y las elecciones son el único medio para determinar quién gobierna. Esta dimensión puede ser evaluada a través de encuestas y entrevistas, así como a través de los datos de opinión recogidos por las investigaciones sobre cultura política, especialmente cuando las encuestas tratan de determinar cuán enraizada está en la conciencia política de los ciudadanos que los partidos y los procesos electorales son la única vía para llegar al poder ("Los principales actores políticos aceptan que son las elecciones las que deciden quién forma gobierno").¹¹

El último criterio indica que las organizaciones partidistas deben ser relativamente sólidas en sus estructuras y funcionamiento internos. Este atributo de los partidos puede ser establecido a través de entrevistas a dirigentes, militantes y afiliados, así como la observación de eventos, tales como asambleas y congresos. Lo importante es establecer que los procesos de toma de decisiones ocurren a través de los mecanismos que establecen los estatutos, que la vida orgánica acontece de acuerdo a la normativa legal. "Es señal de una mayor institucionalización del sistema de partidos cuando las estructuras partidistas están firmemente establecidas, cuando son territorialmente extensas, cuando están bien organizadas y cuando poseen recursos propios".¹²

¹⁰ Mainwaring y Scully (1995). Estos autores agregan que para determinar los vínculos entre partidos y sociedad se deben usar encuestas e investigaciones cualitativas.

¹¹ Op. Cit. La crisis actual que vive Guatemala puede ser una prueba, un test, para evaluar si tal creencia se impone sobre aquellos grupos, élites o actores que se inclinan por un mecanismo distinto. Recientemente, se han expresado convicciones (Asociación de Amigos del País, por ejemplo) que se han pronunciado por la competencia de partidos en procesos electorales como el único mecanismo válido para llegar al poder político del Estado en Guatemala.

¹² Op. Cit.

Una variable a la cual se le presta mucha atención en esta investigación, es la volatilidad electoral, pues éste es un indicador central en la determinación del nivel de institucionalización al medir la estabilidad del sistema de partidos. Este fenómeno se encuentra asociado a la emergencia súbita de partidos, que en la literatura son denominados *flash*, por su carácter efímero y su estructuración muy laxa. Lo cual también se encuentra asociado a la irrupción en la escena política de figuras populistas que se presentan como independientes, pero que a menudo son políticos fuera del sistema que adoptan posiciones antipolítica y antipartido.¹³ El surgir y desaparecer de nuevos partidos da como resultado la sensación de que la representación política se ha convertido en algo desestructurado, algo volátil, en la que las identidades políticas y las lealtades organizacionales se recomponen de una elección a otra¹⁴.

La volatilidad electoral necesita un mejor análisis, pues es indicativo de una representación política fallida o frágil. Las explicaciones disponibles apuntan a las características institucionales de los regímenes políticos y los sistemas de partidos políticos, así como a los límites en el desempeño económico de los gobiernos. Esto último hace referencia a la alta correlación entre volatilidad y voto "castigo" contra el partido oficial por el desempeño económico y la fragmentación del sistema de partidos en América Latina en las elecciones presidenciales. Recesión, inflación y devaluación durante los 80, por ejemplo, fueron la principal explicación de la falta de continuidad de los partidos de gobierno y la volatilidad electoral. Sin embargo, no siempre se cumple la correlación, por lo que se deben buscar otros factores que expliquen la volatilidad.

Algunos autores, por consiguiente, han llegado a la conclusión de que la volatilidad es función de 1) la fragilidad institucional tanto del

¹³ Los estudiosos de América Latina asocian a este fenómeno figuras como Collor de Mello, Jorge Serrano, Alberto Fujimori y César Chávez.

¹⁴ Los partidos más estables han sido los partidos que se fundaron en el siglo XIX, no sobre la base de las divisiones de clases, en la época de los caudillos y los regímenes oligárquicos, que cruzan las divisiones de clase y dan pocas razones para que haya división de clases. Cfr. Kenneth Roberts y Erik Wibbels (1999)

régimen como del sistema de partidos,¹⁵ o de 2) las perturbaciones de corto plazo en la economía.

Pero como se indicó, esta variable por sí sola no basta para explicar el fenómeno, pues los cambios en las reglas institucionales, en los procedimientos, y constreñimientos de cualquier régimen democrático influye en la volatilidad. En otras palabras, el grado de institucionalización del sistema de partidos también explica la volatilidad. Ejemplo de ello es el efecto que produce la discontinuidad institucional (autogolpes, desafueros) que alteran el equilibrio competitivo o modifican las lealtades políticas. Así, cabe afirmar que la volatilidad electoral aumentará con cambios significativos en las reglas institucionales que gobiernan la competencia entre partidos.

En este contexto, en el caso de Guatemala se descubre sin gran esfuerzo el carácter cambiante del sistema político, pues es un hecho que, en cuestión de 50 años, el derecho que regula los partidos y los procesos electorales ha cambiado cuatro veces. Esta crisis periódica ha limitado el desarrollo institucional del sistema de partidos, lo cual se comprueba si se observan los procesos de evolución partidaria en otros países. Guatemala se parece a Brasil y se distingue de Costa Rica y Uruguay en lo que se refiere a estabilidad en el sistema de normas, lo cual se refleja en la permanencia de los partidos. Esto se puede constatar en los cuadros 1 y 2. En particular, este último provee la evidencia de la temporalidad limitada de los partidos a lo largo del tiempo, en el caso de Guatemala.

¹⁵ Roberts y Wibbels señalan otra causa: la relativamente fluida división de clases y la limitada "encapsulación" organizacional del electorado nacional, es decir, la ausencia de vínculos de los partidos con las organizaciones y los movimientos sociales.

Cuadro 1
Cambios en los sistemas electorales y de partidos políticos en países de América Latina

Pais	Cambios
Costa Rica	Reformas, no cambios sistémicos, 1948-2000
Chile	Cambios sistémicos, uno: 1973-1989
Brasil	Cambios sistémicos, tres: 1945-1964, 1965-1979, 1979-2000
Guatemala	Cambios sistémicos, cuatro: 1944-1954, 1954-1963, 1966-1982, 1984-2000

Fuente: Mainwaring, Scully y Urrutia 1995.

Nota: Estos cambios sistémicos (cambios radicales en la legislación electoral y de partidos políticos) no suponen siempre la destrucción de los partidos, como el caso de Chile, en donde varios partidos importantes sobrevivieron con adaptaciones el largo periodo de la dictadura militar. En Chile los partidos son de larga data: por ejemplo, el partido Radical fue fundado en 1861; el comunista en 1912, y el socialista en 1933.

Cuadro 2
Diputaciones del Congreso en manos de partidos que existían en la década de 1950 en América Latina

Pais	Año de elección	Existían en la década de 1950	Porcentaje de diputaciones
Colombia	1990	Liberal, Conservador	97.0
Costa Rica	1990	PLN, PUSC	94.7
México	1991	PRI, PAN, PPS	84.2
Venezuela	1988	AD, COPEI, URD, PCV	83.1
Argentina	1991	Pjusticialista, UCR	80.3
Uruguay	1989	Colorado, Blanco	69.7
Paraguay	1989	Colorado	66.7
Chile	1989	PCCh, Radical, Socialista	55.0
Bolivia	1989	MNR	30.8
Perú	1990	APRA	29.4
Guatemala*	1990	DCG, PR	24.1
Ecuador	1990	PLR, OCE, CFP, PSE	15.6
Brasil	1990	PTB, Pcdob	8.6

Fuente: Mainwaring, Scully y Urrutia.

*Se tomó como referencia la misma fecha de los otros países para poder comparar los datos, pero si se usan los datos más recientes para Guatemala, el porcentaje de diputaciones de los partidos que existían en los años 50 (DCG y PR) descendió a una cantidad irrisoria. En las elecciones de 1999, la DCG obtuvo sólo dos diputaciones, o sea, el 1.8% del total. Este partido es el más antiguo, pues fue fundado en 1955 (45 años). El PR ya desapareció.

2. El estado del sistema de partidos políticos en Guatemala

2.1. El sistema de partidos políticos y su grado de institucionalización (1984-2000)

Como se señaló en la introducción, en un período de 50 años la legislación que regula el funcionamiento y las relaciones entre los partidos en Guatemala ha cambiado en cuatro ocasiones, provocando una inestabilidad que no contribuye a la consolidación de los partidos. Además, crisis políticas subsecuentes han reducido o constreñido los espacios políticos, modificando la correlación de fuerzas en la estructura de poder y significando cambios profundos en los escenarios en donde actúan los partidos. Estas transformaciones en las reglas del juego se dieron en 1944, 1954, 1966 y 1984.

En cuanto a la volatilidad electoral, se adoptó el índice de Pedersen para medir el cambio neto de la participación por curules (o votos) de todos los partidos de una elección a otra. Al tomar valores máximos o mínimos, dependiendo de la composición de las alianzas, los resultados que se obtienen para Guatemala son los siguientes para el período 1985-1999:

Cuadro 3
Volatilidad Electoral en Guatemala (1985-1999)

Años	Máximo	Minimo	Punto medio
85-90	54.72	41.00	47.86
90-95	86.16	67.11	76.64
95-99	39.24	39.24	39.24
Prom.	60.04	49.12	54.58

Fuente: Elaborado por Juan Pablo Pira.

Tal como puede observarse, y si tomamos el punto medio de los valores que califican la volatilidad, Guatemala tiene uno de los índices de volatilidad electoral más alto en América Latina. Este dato señala que la variable sobre la estabilidad en el patrón de interacciones y de reglas en el funcionamiento del sistema de partidos políticos es muy baja en este país. Si tomamos el promedio de volatilidad electoral de 1985 a 1999, la cifra de 54.58 significa que el cambio en el caudal electoral de los partidos políticos varía en este período en más del 50 por ciento en cada elección. La comparación con otros países en los siguientes cuadro y figura, indican que Guatemala tiene, junto con Perú, el nivel más alto de volatilidad electoral en Latinoamérica.

Cuadro 4
Volatilidad electoral en 13 países*.
Número de curules o escaños en el Congreso**

País	Años	No de periodos electorales	Volatilidad media
Uruguay	1971-89	2	9.10%
Colombia	1970-90	5	8.50%
Costa Rica	1970-90	5	18.20%
Chile	1973-93	2	15.80%
Venezuela	1973-93	4	17.70%
Argentina	1983-93	5	12.70%
México	1982-91	3	22.40%
Paraguay	1983-93	2	25.80%
Bolivia	1979-93	4	33.00%
Ecuador	1978-92	5	32.50%
Brasil	1982-90	2	40.90%
Perú	1978-90	3	54.40%
Guatemala	1985-99	3	54.50%

Fuente: Mainwaring, Scully y Pira.

* Aunque los años del resto de países no corresponden con los de Guatemala, se puede suponer que los índices se mantuvieron de manera parecida en los años siguientes.

** En la cámara baja, en aquellos países donde es bicameral.

Una hipótesis ya mencionada, sostiene que existe una alta correlación entre volatilidad y voto contra el partido oficial en América Latina, relacionada con el desempeño económico. En Guatemala, el ciclo de crisis financiera que se da en cada gobierno, debido entre otras causas a los endémicos problemas fiscales, puede ser una explicación a la alta volatilidad. Sin embargo, no siempre se cumple la correlación, por lo que se deben buscar otros factores que la expliquen.

Karin de Maldonado señala que "en Guatemala, no tenemos un sistema de partidos bien establecido. Más bien, su característica es la gran volatilidad¹⁶ que se expresa en una falta de identificación y de lealtad partidarias, no sólo de los electores, sino de las mismas militancias y hasta de los funcionarios electos, diputados y autoridades municipales, que se pasan del partido que los postuló y por el que llegaron a su cargo, a otro partido distinto. Con ello, evidentemente faltan a su mandato representativo perdiendo legitimidad, sobre todo porque existe el voto plurinominal, es decir, la elección por planilla (...) La misma volatilidad se expresa en el hecho que muchas de las elites políticas, entre ellas cuatro de los cinco últimos Presidentes de la República, han militado en dos o más partidos. El mismo fenómeno se manifiesta en la creación y efimera existencia de una gran variedad de partidos, pero sobre todo en la acelerada desaparición, división o disminución extrema aún de los partidos aparentemente fuertes y grandes, que a partir de 1985 han logrado obtener la Presidencia (...) y/o la mayoría absoluta o una mayoría relativa importante en el Congreso, así el caso de la DCG, UCN, MLN y, últimamente, el caso del PAN. Otro efecto del tal volatilidad o desafección a los partidos políticos parece manifestarse en el hecho que desde 1985, ningún partido político ganador de la contienda electoral ha podido repetir su éxito por segunda vez, sino que en todas las elecciones generales siempre el gobierno fue ganado por un partido de oposición".¹⁷ En los cuadros siguientes puede observarse el grado de deserción o transfuguismo que hay en los diputados electos al Congreso de la República:

¹⁶Aquí está haciendo referencia a una interpretación amplia de volatilidad, que incluye la temporalidad.

¹⁷ Op. cit. Manuscrito inédito.

Cuadro 5
Transfuguismo: Composición del Congreso, 1986-1990

Partido	Enero 1986	Enero 1987	Enero 1988	Enero 1989	Dif-86/89
DCG	51	49	50	48	-3
UCN	22	14	15	15	-7
MLN	12*	7	7	7	-5
PID	—	1	1	1	0
PR	11**	6	8	8	-3
PDCN	—	2	2	—	0
PSD	2	2	2	4***	2
PNR	1	3	3	3	2
CAN	1	1	1	1	0
MAS	—	2	2	1	1
PAN	—	—	—	2	2
UNO	—	3	2	2	2
Independientes	—	10	7	8	8

Total: 100 diputados

-18/+18

* El PR participó en alianza con el PDCN. No tuvieron bancada unitaria.

** El MLN participó en alianza con el PID. No tuvieron bancada unitaria.

*** Ese año, el PSD perdió a un diputado, Enrique de León, quien se hizo independiente, pero ganó tres nuevos adeptos entre otros diputados.

Cuadro 6
Transfuguismo: Composición del Congreso, 1991-1993

Partido	Enero 1991	Enero 1992	Enero 1994**	Dif-1991/1994
UCN	41	39	15	-26
DCG	27	27	25	-2
MAS	18	20	16	-2
PAN	12	11	10	-2
PID*	—	2	—	-2
FRG	12	6	10	-2
FUN	—	—	—	—
MLN	3	3	1	-2
FAN	1	1	1	0
PSD-AP5	1	1	1	0
PR	1	1	1	0
FDP	—	1	—	—
Independientes	—	3	13	13
Bancada de Unidad	—	—	—	—
Bancada del	—	—	16	16
Cambio	—	—	7	7

Total: 116 diputados

-36/+36

*PID-FRG-FUN participaron en coalición en la llamada "Alianza No-Venta". Tuvieron bancadas separadas.

Nótese la fragmentación. En mayo de 1993, se pasaron al MAS 26 diputados de la UCN. Serrano trató de "atraer" a los diputados de la DCG, pero no lo logró. Al final, después del derrumbe del gobierno de Serrano, salen del MAS y organizan las bancadas de Unidad y del cambio.

Cuadro 7

Transfuguismo: Composición del Congreso, 1996-1999

Partido	Enero 1996	Enero 1997	Enero 1999	Dif-96
PAN	43	42	42	-1
FRG	21	19	21	0
FDNG	6	6	4	-2
DCG	3	4	1	-2
UCN	2	1	—	-2
DCG-UCN-PSD	2	—	—	-2
UD	2	1	1	-1
MLN	1	1	1	0
Bancada Independiente Diputados	—	4	10	10
Bancada Independiente	—	2	—	—

Total: 80 -10/+10

Fuente: Informes anuales del Congreso de la República.

Nota: No se consignan datos de algunos años porque no hubo informe, o habiéndolo la información que interesa no se publicó. Los datos mostrados en los periodos parlamentarios indicados coinciden con el carácter crítico o inestable de la situación política no tuvo mayoría prevaleciente. Por ejemplo, en el periodo 1990-1993, el gobierno de Jorge Serrano no tuvo mayoría, el Congreso estuvo más fragmentado, y se dio una descomposición en las relaciones Ejecutivo y Legislativo; el transfuguismo fue muy alto, si lo comparamos con los periodos anterior y posterior. De todos modos, el transfuguismo es alto para todos los periodos, visto en porcentajes: para el primer periodo, el transfuguismo fue del 18 por ciento; para el segundo, del 31 por ciento, y para el tercero del 12.5 por ciento.

2.2. Vínculos de los partidos con la sociedad

La escalada del conflicto armado en las décadas de 1970 y 1980, no sólo tuvo como consecuencia el cierre paulatino de los espacios de expresión social y política, sino que implicó la destrucción de gran parte del tejido social, en especial en lo que se refiere a la organización popular. Partidos que tradicionalmente tenían fuertes vínculos con el movimiento social, como la DCG, perdieron ese atributo en la vorágine de violencia. Desde los años sesenta el movimiento demócrata cristiano fue un factor clave para la formación de organizaciones sindicales (CNT), de pobladores (MONAP), de cooperativas, de ligas campesinas, etc., pero sus vínculos se fueron perdiendo, hasta desaparecer en los últimos años.¹⁸

¹⁸ Esto no significa que la DCG como tal organizara a estos sectores, la representación más exacta es que surgió un movimiento social de inspiración socialcristiana, que en algunos casos desarrolló vínculos orgánicos con la DCG, que fue su expresión política.

Las organizaciones que componen la URNG, tradicionalmente han tenido un fuerte vínculo con otras organizaciones y movimientos sociales. Pero en la actualidad esto está cambiando, pues las organizaciones sociales tienden a ser actores independientes de los partidos políticos. Ciertas agrupaciones del movimiento maya, por ejemplo, que en el pasado estuvieron orgánicamente asociadas a la URNG, se han ido alejando y han coincidido con otros grupos mayas, lo que apunta a un movimiento indígena independiente de los partidos políticos existentes.¹⁹

En este contexto, se constata que ningún otro partido desarrolla una política de vínculos hacia el movimiento social, aunque el PAN ha tenido relaciones indirectas e informales con organizaciones empresariales. De acuerdo con Joan Font, el sector empresarial más cercano al PAN ha sido el del azúcar.²⁰ Del FRG lo único que puede decirse con certeza es que tiene relaciones con iglesias evangélicas, como sucede con el Consejo Nacional de la Juventud, que actualmente coordina la ejecución de programas de formación y de otro tipo con la iglesia El Verbo,²¹ o como sucede con un sector empresarial evangélico. Se menciona que el FRG tiene el apoyo de ex patrulleros de autodefensa civil (PAC), pero tal información no ha podido confirmarse.

Pero la apreciación sigue siendo, como sostiene Font, que «el renacimiento del movimiento popular en Guatemala, en la segunda mitad de los ochenta, tendrá un tono de mucha menor vinculación a proyectos políticos concretos que en los países vecinos. El miedo a la represión, la decepción frente a los actores organizados o la voluntad de desvincular las reivindicaciones sociales de la arena político-militar, generan un movimiento popular poco estructurado, que coincide puntualmente en algunas reivindicaciones básicas, pero que actúa de forma parcial, localizada y con poco interés por lograr una gran visibilidad».²² Por otro

¹⁹ La mayoría de líderes indígenas entrevistados en el contexto de la investigación realizada para la OEA pronosticaron que el tiempo propicio vendría para organizar un partido político maya.

²⁰ Cardenal, Ana Sofía, Salvador Martí I Puig et al., *América Central, las democracias inciertas*, Barcelona, Editorial Tecnos, 1998, p. 136.

²¹ Información proporcionada por Winston Matamba, del comité pro formación del partido Unionista.

²² Cardenal, Ana Sofía, et al. p. 138

lado, en las relaciones entre partidos y organizaciones de la sociedad civil, existe la percepción de que las organizaciones y movimientos sociales están compitiendo por la mediación, la representación y la articulación de intereses con los partidos políticos.

Se conocen varias formas de medir o establecer estos vínculos, que de acuerdo con la literatura implican la adscripción, el grado de identidad, de identificación, de lealtad, de los ciudadanos a un partido. Una forma es a través de la comparación entre el voto popular por la presidencia y el voto popular por los diputados en el legislativo, pues se supone que cuando tales votaciones son semejantes, el electorado vota más por el partido que por las personalidades. Como se puede ver en los tres cuadros siguientes, Guatemala muestra una relativa disparidad entre estas dos votaciones. El punto es: se vota por el candidato, o se vota por el partido.

Cuadro 8

Guatemala: comparación de votos para Presidente y para diputados al Congreso, 1990

	Elecciones Presidenciales	Elecciones para el Congreso	Diferencia
UCN	22.0%	35.3%	13.3%
DCG	15.0%	23.3%	8.3%
MAS	20.8%	15.5%	5.3%
PAN	14.9%	10.3%	4.6%
PID-FUN-FRG	—	10.3%	—
MLN	4.8%	2.6%	2.2%
PSD-AP5	3.1%	0.9%	2.2%
PR	1.9%	0.9%	1.0%
PDCN	1.8%	—	—

Fuente: TSE

36.9

Nota: Hasta 1990, la papeleta presidencial también implicaba el voto para el listado nacional y el Parlamento Centroamericano. Esto cambió en 1995.

En el cuadro se puede observar que el voto más alto es a favor de los diputados de los partidos más importantes, DCG y UCN; es decir, los partidos reciben mayor apoyo que los candidatos a la presidencia, lo que llevaría a considerar que la institución es más fuerte que sus candidatos a la presidencia. Esto se confirma aún más cuando notamos que el MAS, un partido recién fundado en 1989 y considerado minúsculo en términos de organización territorial y desarrollo organizacional interno, recibió menos votos que el candidato presidencial, su líder Jorge Serrano. Lo mismo sucede con los otros partidos pequeños, pues su candidato a la presidencia recibe más votos que los diputados.

Cuadro 9

Guatemala: comparación de votos para Presidente y para el Congreso, 1995

	Elecciones para el Congreso	Elecciones Presidenciales	Diferencia
PAN	36.56%	53.8%	17.2%
FRG	22.08%	26.3%	4.1%
UCN/DCG/PSD	12.94%	2.5%	4.14%
DCG		3.8%	
UCN		2.5%	
FDNG	7.71%	7.5%	0.2%
PLP	5.21%	-	-
UD	3.58%	2.5%	1%
DIA	2.55%	-	-
MLN	2.25%	1.3%	0.9%

Fuente: TSE

27.54

Cuadro 10

Guatemala: comparación de votos para Presidente y para el Congreso, 1999

	Elecciones Presidenciales	Elecciones para el Congreso	Diferencia
FRG	47.7%	56.3%	8.6%
PAN	30.3%	33.2%	2.9%
ANN (URNG-DIA)	12.4%	8.0%	4.4%
DCG		1.8%	
PLP	3.1%	0.9%	2.2%
ARDE	2.1%	—	—
FDNG	1.3%	—	—
LOV-UD	1.1%	0.9%	0.2%
UCN	1.0%	—	—
MLN	0.60%	—	—
AD	0.22%	—	—
ARENA	0.12%	—	—

Fuente: TSE

18.3

Tal como sucedió en 1990, cuando los partidos con más votos aventajaron a sus candidatos a la presidencia (DCG, UCN), con excepción del MAS, en las elecciones de 1995 y 1999 esto se repitió en el caso del FRG y el PAN. Si la institución como tal logra más votos que su candidato a la presidencia, podría interpretarse como que ambos partidos tienen estructuras partidarias relativamente fuertes en todo el territorio. Al comparar los datos con América Latina, podemos también notar que Guatemala se encuentra en un rango alto. En el caso particular guatemalteco, los partidos mayoritarios sacan más votos que sus candidatos, pero los partidos pequeños sacan menos votos que sus candidatos.

Cuadro 11

Voto presidencial comparado con el porcentaje de diputaciones en el Congreso, en elecciones concurrentes, América Latina

Pais	Periodo	No de elecciones	La diferencia ultima	Promedio
Uruguay	1971-1989	3	0.60%	0.60%
Costa Rica	1970-1990	6	4.00%	3.3
Argentina	1983-1989	2	2.90%	3.3
Colombia	1974-1990	5	13.60%	6.8
México	1988	1	6.90%	6.9
Venezuela	1973-1993	5	8.50%	7.8
Bolivia	1979-1993	5	12.00%	9.8
Perú	1980-1990	3	12.80%	11.7
Chile	1989-1993	2	14.00%	14.7
Paraguay	1993	1	14.80%	14.8
Ecuador	1984-1992	3	48.80%	31.3
Guatemala	1990-1999	3	18.3	27.5

Fuente: Mainwaring y Scully.

Otro indicador que podría evaluar la relación de los partidos con la sociedad es el número de ciudadanos afiliados. El padrón electoral para las elecciones generales de 1999 ascendió a 4,458,744 ciudadanos inscritos. Si el total de afiliados a los 10 partidos políticos que sobrevivieron a esas elecciones es el que se reporta en el cuadro (386,011 ciudadanos), tal número equivale al 8.66 del total de ciudadanos empadronados al 31 de agosto de 1999, lo cual es un porcentaje bastante exiguo. Sin embargo, si se tomaran en cuenta los afiliados a los 6 partidos cancelados por no haber obtenido el 4% de los votos válidos o por lo menos una diputación, podría estimarse que alrededor del 10% de los entonces ciudadanos empadronados estaba afiliado a alguno de esos 16 partidos políticos. En el cuadro 12 se puede observar el número de afiliados a los 10 partidos inscritos y el porcentaje del total.

Como muestra el cuadro, el 87% del total de afiliados se concentraba en tres partidos: PAN, DCG y FRG. No obstante, llama la atención que el PAN acapara más del 54% de los afiliados a partidos políticos. Igualmente,

Cuadro 12

Guatemala: total de afiliados a los partidos políticos a nivel nacional (por sexo)

Organización	Hombres	Mujeres	Total
Partido de Avanzada Nacional (PAN)	149 254	60 568	209 822 (54.35 %)
Democracia Cristiana Guatemalteca	59 422	23 636	83 058 (21.52 %)
Frente Republicano Guatemalteco (FRG)	32 123	11 034	43 157 (11.18 %)
Partido Libertador Progresista (PLP)	9 804	3 537	13 341 (3.46 %)
Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca	7 368	2 540	9 908 (2.57 %)
Partido DÍA	5 016	2 770	7 786 (2.02 %)
Unión Democrática (UD)	3 427	2 067	5 494 (1.42 %)
Unidad Nacionalista (UN)	3 074	1 465	4 539 (1.18 %)
La Organización Verde (LOV)	2 863	1 627	4 490 (1.16 %)
Partido Laborista Guatemalteco (PLG)	2 996	1 420	4 416 (1.14 %)
TOTAL	275,347	110,664	386,011
	(71%)	(29%)	(100%)

Fuente: Elaboración de ASIES según datos del Registro de Ciudadanos, Tribunal Supremo Electoral, junio 2001²³

cabe señalar el número de afiliados a la DCG, casi similar a los 86,839 votos que obtuvo en las elecciones a diputados por lista nacional (encabezada por el ex presidente Vinicio Cerezo), pero superior a los 74,401 votos obtenidos en la elección de diputaciones distritales. El número de afiliados al FRG es equivalente al 4.13% de los votos obtenidos (1,045,820) por dicho partido en la primera ronda electoral de 1999. El porcentaje (29%) de mujeres afiliadas a estos 10 partidos es inferior al de mujeres empadronadas para las elecciones de 1999 (42%). El partido que tiene un porcentaje menor de mujeres afiliadas es la URNG (26%). El que tiene el porcentaje más alto es la UD (38%).

²³ La información proporcionada por el TSE no indica la fecha de corte de este registro de afiliados. En principio se estima que estos datos corresponden a enero de 2000, después de la cancelación de los partidos que en las elecciones de noviembre 1999 no alcanzaron la cuota mínima que la ley establece para seguir teniendo vigencia.

2.3 Partidos políticos y cultura política

Por otro lado, en los textos de ciencia política se señala con más frecuencia la importancia de la cultura política como factor crucial para el sostenimiento y consolidación de la democracia.²⁴ El equipo de investigadores de Asies ha realizado durante la última década, estudios de opinión a través de encuestas con el propósito de explorar las características de la cultura política de los guatemaltecos. Estos estudios incursionan en diferentes aspectos, pero en el presente trabajo se presentan datos exclusivamente enfocados en las opiniones y actitudes de los guatemaltecos hacia los partidos políticos. Tomando como base estos datos, se puede determinar la identificación partidaria, el grado de confianza y la valoración que tienen los ciudadanos del sistema de partidos políticos.

Por ejemplo, la mayoría de las instituciones democráticas inspiran poca confianza en los guatemaltecos, Tribunal Supremo Electoral es la única institución que supera la marca del 50% de confianza, aunque esta aprobación se ha reducido a partir de 1997. Para efectos de este estudio, cabe destacar que los partidos políticos inspiran menos confianza que otras instituciones (Congreso, tribunales, oficinas públicas), lo cual preocupa debido al papel central que tienen en el sistema democrático. Empero, debe notarse que el grado de confianza que despiertan los partidos ha ido en aumento con los años, pues en 1993 el porcentaje de aceptación fue de 19%, mientras que fue de 29% para 1999.²⁵

Si se incluyen otras instituciones políticas, y no únicamente las instituciones centrales de una democracia, en 1999 el lugar de los partidos fue el último en la escala de confianza (29%); la municipalidad ocupó el extremo opuesto (51%), PNC (50%), PDH (45%), CC (39%).²⁶

²⁴ Ver, por ejemplo, el número de 1996 y 1997 de la Revista española Zona Abierta, en donde el número completo se dedica al tema. En especial es importante el artículo introductorio "Sociedad, cultura y política: continuidad y novedad en el análisis cultural" de María Luisa Morán.

²⁵ Asies, Seminario permanente sobre el rol de los partidos políticos, 2000.

²⁶ *Ibidem*.

La medición de la utilidad que los ciudadanos estiman que tienen los partidos políticos para resolver los problemas del país, también permite captar cómo los perciben en forma más directa. En el estudio sobre la cultura democrática se preguntó a los ciudadanos si creían que diversas instituciones, incluso los partidos políticos, ayudan mucho, poco o nada para resolver los problemas más importantes de Guatemala. Los partidos políticos son las instituciones que se consideran menos útiles en la resolución de los problemas más importantes del país, seguidos por los diputados al Congreso. En el otro extremo, se encuentran las iglesias y la prensa, las cuales son consideradas por la población como más útiles. Cabe notar, sin embargo, que ninguna de las instituciones supera la línea media y por tanto todas caen en el rango negativo.

La participación de los ciudadanos en los partidos políticos también es un indicador ilustrativo de la identificación de los ciudadanos con esas organizaciones políticas. A través de los años, la participación se ha mantenido relativamente estable, aunque ha aumentado ligeramente de 1997 a 1999.²⁷ Hacia el año 2001, el porcentaje siguió siendo el mismo, como puede observarse en el cuadro 12, en donde se estima que el 10% de la población está afiliada a algún partido político.

En cuanto a la confianza en los partidos por parte de los distintos grupos de ingreso, no existen diferencias significativas entre ellos. Tanto los ciudadanos con menores niveles socioeconómicos como los de mayor nivel, indicaron tener confianza en los partidos, con un promedio de 34% de confianza, que los coloca por arriba de la media general de población. No obstante, los otros grupos sociales no difieren significativamente en sus niveles de confianza. Los guatemaltecos con educación universitaria son los que denotan mayores niveles de confianza en los partidos políticos, aunque el promedio de éstos no varía significativamente de los otros grupos (bachillerato, básico, primaria). En términos generales, no se observa una tendencia clara que diferencie a los hombres de las mujeres; entre los hombres se muestra un mayor nivel de confianza, aunque no sucede así en el caso de los ciudadanos con educación primaria.

²⁷ *Ibidem*.

2.4. Legitimidad de la vía electoral y de partidos políticos al gobierno

Con relación a los vínculos de los partidos con las clases y grupos sociales, en los años posteriores a 1954, la clase terrateniente cafetalera primero, y los sectores algodoneros, azucareros y del ganado después, tuvieron en el partido Movimiento de Liberación Nacional (MLN) su expresión política, relación que durante mucho tiempo tuvo carácter inmediato y orgánico. El PID y el PR tuvieron otras bases, el primero estuvo siempre muy cerca del ejército, y el segundo estuvo compuesto por profesionales y sectores medios; su base electoral la constituían los trabajadores de la costa sur y de otras regiones. Pero desde que se diversificó la clase empresarial, desdoblándose en sectores agrario, industrial y financiero, las organizaciones empresariales no han tenido vínculos orgánicos con un solo partido político.

Así, desde el proceso de traspaso formal del gobierno a los partidos políticos en 1985-86 por parte de la institución armada, el CACIF y los grupos empresariales más fuertes no han sido representados en su totalidad por partido político alguno, tal como, por ejemplo, sucede en el caso salvadoreño, en donde el partido ARENA es efectivamente la expresión política de los empresarios. Algo similar pudo haber ocurrido con el PAN, organización política que estaba llamada a ser el ARENA de Guatemala, pero por razones relacionadas probablemente con el corporativismo del sector dominante de los empresarios guatemaltecos, no se convirtió en la expresión política de ese sector en su conjunto.

Posiblemente, los mecanismos especiales en cuanto a la representación de sus intereses ha hecho considerar, hasta ahora, a la mayor parte del empresariado que no es necesario tener una propia expresión política. La forma corporativa, más el expediente utilizado de financiar a los partidos políticos con más probabilidades de triunfar en la lid electoral, ha garantizado la representación de sus intereses frente a los distintos gobiernos. Sin embargo, los mecanismos de representación directa han comenzado a no funcionar en el caso de los últimos gobiernos.²⁸

²⁸ El apoyo de un sector medio de empresarios, de grupos de militares y del gobierno de los Estados Unidos, le ha dado al gobierno de Alfonso Portillo la necesaria fuerza política para enfrentarse a la cúpula empresarial tradicional. Según Gustavo Porras, durante el gobierno de Alvaro Arzú, la cúpula empresarial no tuvo el tradicional derecho «de picaporte» a las altas esferas del gobierno.

Pero, en definitiva, esto significa que un número grande de miembros del sector empresarial no ha concebido la política, los partidos y los procesos electorales como los mecanismos fundamentales para llegar al poder político, o influir en él. Es nuestra tesis que esta actitud está cambiando y que, actualmente, se puede observar a un buen número de líderes empresariales participando directamente en la vida política partidaria.²⁹ Esto todavía parece no suceder con otros sectores, principalmente con el liderazgo social, que todavía conserva prejuicios y actitudes de rechazos hacia los partidos políticos. En este sentido, al hacer referencia a las insuficiencias de los partidos políticos en términos de su capacidad de intermediación, Font confirma lo que se ha afirmado al decir que "frente a tales deficiencias y a partir de la presente década, los intereses políticos han tenido que realizarse directamente a través de grupos de presión. Ello ha sido particularmente evidente en el caso del sector empresarial, representado por el CACIF, que muestra cada vez más su rechazo y desconfianza por el esquema de partidos políticos, aunque realiza aportes económicos a varios de éstos en los momentos electorales".³⁰

La crisis actual que vive Guatemala, en la que el gobierno de Alfonso Portillo se enfrenta a una fuerte oposición empresarial y de otros grupos, puede convertirse en una prueba, o un test, para evaluar si la creencia en los mecanismos institucionales y democráticos se han impuesto sobre las elites, o si se inclinan por los viejos mecanismos. En medio de la crisis han aparecido voces que se han pronunciado por la competencia de partidos en procesos electorales como el único mecanismo válido para llegar al poder político del Estado. A veces se olvida, sostuvo la Asociación de Amigos de Amigos del País, "que el primer deber de un demócrata es respetar la voluntad del pueblo expresada en las urnas", y que "no es conveniente a los más caros intereses de la Patria, ni viable, que se produzca el cese prematuro en sus funciones de las actuales autoridades."³¹

La prevalencia, entonces, de mecanismos corporativos ha hecho que no se privilegie a los partidos políticos y/o las elecciones como

²⁹ Esto se desarrolla en otra parte de este trabajo, en aquel que denominamos emergencia de un nuevo liderazgo político y sus consecuencias.

³⁰ Op cit

³¹ Asociación de Amigos del País, Siglo Veintiuno, 11 de julio de 2001

principales medios de acción política, aunque es necesario señalar que recientemente ha aumentado en calidad y cantidad el reconocimiento de la importancia de los partidos y de su rol de vía para el acceso a los puestos de gobierno. El que los procesos electorales sean transparentes y con credibilidad, que las relaciones de equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo hayan avanzado, que cada vez más el Ejército se encuentre en los márgenes del poder,³² que la influencia de la Iglesia Católica haya disminuido, hacen pensar que, aunque no completamente, cada vez más el poder formal coincide con el poder real. Este avance tenderá a resolver, igualmente, otro aspecto del problema, esto es, el papel secundario que los partidos políticos juegan en el debate de los problemas nacionales, al sufrir el desplazamiento de organizaciones de la sociedad civil, tanto empresariales como del sector popular, ya sea de desarrollo, de derechos humanos, de estudiantes, de universidades o de centros de investigación.³³

2.5 Fortaleza de la organización y reglas internas

Se conoce poco acerca de la vida interna de las organizaciones partidistas en Guatemala, aunque no se requieren estudios muy profundos para determinar que la mayoría de los partidos son fuertemente personalistas, es decir, giran en gran medida alrededor de personalidades más que de programas o ideologías, de la voluntad de los líderes más que los estatutos que los rigen. El caudillismo, como también se le llama a este rasgo, indica que la vida de los partidos está ligada al destino personal del líder, pues si éste cae en desgracia, como sucedió en el caso del ex presidente Jorge Serrano, o tiene un final trágico, como Jorge Carpio de la UCN, o se aleja del partido como sucede en el caso de Alvaro Arzú y el PAN, el partido se debilita o desaparece.³⁴

³² Hasta qué punto esto ha avanzado, es decir, hasta qué punto el Ejército ha disminuido en influencia y poder de veto, es difícil de determinar, especialmente con relación a este gobierno, pues se cree que uno de los hombres fuertes del actual gobierno es el general (r) Ortega Menaldo, aún con gran influencia en el Ejército.

³³ Mainwaring y Scully agregan que aquellos países en donde los líderes o caudillos predominan en los procesos electorales, los partidos son menos importantes. Es el individuo carismático el que domina la vida política y los procesos electorales. Esto es válido allí donde gobiernan líderes populistas.

³⁴ Al parecer el PAN se había convertido en una organización que tenía parcialmente vida propia, pues a pesar de la ruptura que sufrió con su liderazgo tradicional, ha logrado sobrevivir y con las adhesiones nuevas parece haber cobrado vigor. Cfr. Joan Font, op. cit.

Los procesos de toma de decisiones en los partidos sobre las cuestiones estratégicas, se concentran en la cúpula dirigente. Los procesos de participación y consulta a las bases no son frecuentes, y las decisiones sobre las candidaturas a puestos de elección popular, por ejemplo, en muchos casos emanan de las instancias centrales de los partidos, no de las bases ni de las organizaciones en el ámbito municipal. En este contexto puede afirmarse que, en el caso de Guatemala, la "ley de hierro de las oligarquías" de Robert Michels, se cumple en una gran proporción, pues los partidos se encuentran en manos de pequeños grupos dirigentes. Por ello, en la vida de los partidos el problema de la renovación del liderazgo partidario, de su dirección, es agudamente conflictivo.

Además del personalismo, los recursos financieros y la presencia organizacional a nivel local de los partidos no son muy sólidos y fuertes. Salvo los partidos predominantes (FRG, PAN), la mayoría de partidos no tiene presencia en todos los municipios del país, aunque algunos declaran tenerla en cantidades significativas. La DCG sigue sosteniendo que tiene una presencia territorial completa, a pesar de su evidente declive. En el cuadro siguiente puede observarse la representación nacional de los partidos que llevaron diputados al Congreso y su número de afiliados.

La debilidad financiera es también un problema que limita la autonomía de los partidos, situación que los hace depender de las contribuciones privadas, o los obliga a encontrar a un mecenas que los financie, aunque esto implique "vender" el partido. Este hecho podría ser superado con el aumento del financiamiento público a los partidos a razón

Cuadro 13
Guatemala: Organización territorial de los partidos
con representación parlamentaria

Partido	Departamentos	Municipios	Afiliados hombres	Afiliados mujeres	Total
PAN	22	331	149, 254	60, 568	209, 822
DCG	22	331	59, 422	23, 636	83, 058
FRG	22	331	32, 123	11, 034	43, 157
PLP	22	290	9, 804	3, 537	13, 341
URNG	22	267	7, 368	2, 540	9, 908
DIA	22	250	5, 016	2, 770	7, 786
UD	22	278	3, 427	2, 067	5, 494
Verdes	22	241	2, 863	1, 627	4, 490

Fuente: Asies

de dos pesos centroamericanos por voto, que aún se encuentra como propuesta dentro de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.³⁵

2.6. Las dos generaciones de partidos políticos (1985-2000)

Para analizar las variaciones en el sistema de partidos políticos en el período 1984-2000, se establece con claridad que ha habido dos generaciones de partidos políticos. La primera, que inició la transición en las primeras elecciones en 1984 y 1985, prácticamente ha desaparecido, quedando sólo la DCG en los márgenes del sistema de partidos políticos y con una débil representación parlamentaria. La existencia de estas dos generaciones puede observarse en el siguiente cuadro:

Cuadro 14

Guatemala: Diputaciones ganadas por partido 1985 – 1999 (porcentajes)

	1986	1990	1994	1995	1999	Total
DCG	51	27	13	3	2	96
UCN	22	41	8	2	—	73
MLN-PID	12	—	—	—	—	12
MLN	—	3	1	1	—	5
PR-PDCN	11	—	—	—	—	11
PR	—	1	—	—	—	1
PSD	2	—	—	—	—	2
PNR	1	—	—	—	—	1
CAN	1	—	—	—	—	1
MAS	—	18	—	—	—	18
PAN	—	12	24	43	37	116
FRG	—	12	32	21	63	128
FDNG	—	—	—	6	—	6
UD	—	—	1	2	—	3
URNG-DIA	—	—	—	—	9	9
PLP	—	—	—	—	1	1
UD-LOV	—	—	—	—	1	1
DC-UCN-PSD	—	—	—	2	—	2
MLN-FAN	—	1	—	—	—	1
PSD-AP5	—	1	—	—	—	1

*El FRG, junto con el PID y el FUN, ganó 12 diputaciones en las elecciones de 1990.

³⁵ Cuando se escribía este estudio, las reformas fueron aprobadas en segundo lectura por el Congreso y se encuentran en la CC para analizar su coherencia con el texto constitucional. La oposición a las reformas, empero, ha aumentado. Los sectores opuestos argumentan que la situación económica de Guatemala es un obstáculo para incrementar la deuda política, además, critican el hecho de que no se establezcan mecanismos de fiscalización para garantizar que los nuevos recursos sean bien usados.

A propósito del fin de la primera generación o su decadencia, la explicación provisional podría encontrarse en la crisis que se fue gestando durante el gobierno de Jorge Serrano, que se agudizó durante el autogolpe y concluyó con el proceso de depuración durante el gobierno de Ramiro de León. Durante ese período dio fruto la campaña anti partidos políticos realizado por grupos de poder, y cuyo foco se concentró en la DCG, durante y después del gobierno de Vinicio Cerezo. En esos días se exacerbó la cultura anti partidos en la población, esa cultura que tiene sus orígenes en la época de los gobiernos militares, cuando creció el descrédito de los partidos por su sumisión al Ejército, por la corrupción, por la falta de liderazgo nacional, por la violencia que algunos de ellos encarnaron, etc. La campaña anti partidos, llevada a cabo fundamentalmente a través de la prensa, se alimentó de determinados procesos de descomposición que se dieron en el Congreso, protagonizados por partidos y diputados que habían sobrevivido al viejo régimen, como el PR, y que redujeron la actividad política a la venta y compra de votos, o al uso gansteril de las alianzas políticas.³⁶

Pero el linchamiento público de los partidos políticos que siguió a la crisis de Serrano, aunado a la campaña en la prensa que precedió el proceso de depuración, incidió severamente en los partidos dominantes en esa época, destruyó definitivamente al partido de gobierno (MAS), debilitó a la UCN y a la DCG, y le abrió paso a otros partidos incipientes en ese momento. La clase política sufrió un trauma que marcó a una generación de políticos y que dejó huellas profundas.³⁷ La clase política quedó estigmatizada. "A pocas cosas se les tendrá tanto desprecio en Guatemala como a los partidos políticos -sostiene Font-. Demagogos, corruptos, oportunistas, innecesarios, problemáticos, son algunos de los calificativos que se les ha endilgado en las últimas décadas". Durante el gobierno de Serrano, agrega, "la sociedad experimentaba una fuerte aversión contra el organismo legislativo y el organismo judicial: la

³⁶ Aquí se está haciendo referencia al papel que jugó el diputado del PR, y antes del MLN, Obdulio Chinchilla.

³⁷ Podemos especular acerca de los efectos psicológicos en términos de autoestima, autorepresentación, prestigio y reputación. (pp. 70 y 71, Sartori). Entrevista con Catalina Soberanis, diputada de la DC durante esos días y presidenta del Congreso en 1991.

impunidad, la corrupción y la politización de los cargos públicos en los referidos organismos habían llegado a extremos insostenibles». ³⁸ El nuevo presidente, Ramiro de León Carpio, se convirtió en el promotor de una «cruzada por la depuración», y que concluyó con elecciones extemporáneas para diputados al Congreso.

Al hacer un resumen de la evaluación de los cuatro criterios que determinan el grado de institucionalización, provisionalmente se pueden dar los valores siguientes a cada uno con relación al caso de Guatemala. Criterios tales como regularidad de las reglas del juego, vínculos entre partidos y sociedad, legitimidad de partidos y procesos electorales para el acceso al poder, y fortaleza organizacional adquieren, según la evaluación hecha, un conjunto de valores. En el siguiente cuadro se comparan los resultados con los valores alcanzados por otros países de América Latina.

Cuadro 15
Institucionalización de los sistemas políticos en América Latina (1995)

Pais	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Criterio 4	Criterio 5
Venezuela	3.0	3.0	2.5	3.0	11.5
Costa Rica	2.5	3.0	3.0	3.0	11.5
Chile	2.5	3.0	3.0	2.5	11.5
Uruguay	3.0	3.0	3.0	3.0	11.5
Colombia	3.0	3.0	2.5	2.0	10.5
Argentina	2.0	2.5	2.5	2.0	9.5
México	1.5	2.5	1.5	3.0	8.5
Paraguay	1.0	2.5	1.0	3.0	7.5
Bolivia	1.0	1.0	2.0	1.0	5.0
Ecuador	1.0	1.0	2.0	1.0	5.0
Brasil	1.0	1.0	2.0	1.0	5.0
Guatemala	1.0	1.5	1.5	1.0	5.0
Perú	1.0	1.0	1.5	1.0	4.5

Fuente: Mainwaring, Scully y Urrutia.

³⁸ Font, op. cit.

3. Conclusiones

3.1 El marco normativo y el patrón de interacciones del sistema de partidos políticos en Guatemala han sufrido frecuentes cambios en un período histórico relativamente breve. En un lapso de aproximadamente 50 años, hubo cuatro grandes cambios en la normativa legal que organiza la actividad de los partidos. Es decir, desde 1944 la historia del sistema de partidos ha sido discontinua y los períodos de estabilidad muy breves, pues fueron rotos por frecuentes crisis políticas e institucionales. No se ha producido un período de tiempo lo suficientemente largo y constante, para que el sistema de partidos se institucionalice, aunque la etapa que se inició en 1984 ha sido la más larga y es altamente probable que permanezca. Ni siquiera en el período democrático de 1944-54, existieron partidos fuertemente institucionalizados, pues se constata que durante esos años el funcionamiento partidista también fue errátil e inestable.

El fenómeno de su frecuente cambio en las reglas del juego ha inhibido el desarrollo del sistema, así como el de los partidos en particular, puesto que la institucionalización correspondiente requiere de procesos de maduración que comportan largos períodos de tiempo. Esta situación concluirá al entrar el sistema político democrático en una ruta de consolidación, que alcanzará también al sistema electoral. ³⁹

Otra manifestación de inestabilidad es el alto grado de volatilidad electoral que ha experimentado el sistema de partidos políticos, pues debido a un conjunto de fenómenos, entre ellos la falta de sentido de pertenencia e identidad partidaria de la población, el patrón de votación cambia de una elección a otra. Esta inconstancia en el comportamiento electoral explica la entrada y salida de partidos, el carácter efímero de algunos de ellos (partidos *flash*), y también modifica las relaciones al interior del sistema de partidos políticos.

³⁹ Las reformas, que con un alto grado de probabilidad se aprobarán antes del finales de 2001, no implican cambios radicales o sistémicos, aunque puede darse el caso de que se abra la posibilidad a que se organicen partidos políticos regionales o urbanocéntricos.

3.2 El estudio efectuado ha permitido constatar que ante la inestabilidad y consecuente ineficacia de los partidos y del sistema que los articula, y el consiguiente vacío de poder provocado en un determinado momento, ha habido una tendencia a suplantar las funciones de los partidos políticos por instancias de la sociedad civil, por organizaciones, asociaciones o instituciones no sujetas a una regulación que las garantice efectivamente como canales representativos de expresión de los intereses de la población. Explícitamente, no hay una normativa para que funcionen de acuerdo con los derechos y obligaciones que la ley electoral prescribe, es decir, mecanismos de rendición de cuentas, como, por ejemplo, que organicen asambleas con sus miembros ya sea en el ámbito municipal, departamental o nacional para elegir a sus autoridades, o que hagan transparentes sus mecanismos de toma de decisiones.

Así, en la práctica, las organizaciones de la sociedad civil, con serias limitaciones en la esfera de la representatividad, ocupan el espacio público donde se debate la problemática nacional o la agenda nacional, desplazando a los partidos políticos. El debate nacional es extraparlamentario y con actores no sujetos a una normativa como en otros países en donde actualmente operan, por ejemplo, bajo Leyes de Participación Ciudadana. En el período histórico estudiado se comprobó que, en la discusión de los temas nacionales, los partidos políticos son actores de segunda o tercera fila y las asociaciones políticas están ausentes, mientras que las organizaciones gremiales, las asociaciones civiles o las ONG ocupan el papel protagónico, o sea, el papel de interlocutores del Estado en nombre de la sociedad.

Esta situación se explica por la crisis de representación política que vive el sistema partidario y la carencia de liderazgos. La falta de participación y de identificación de los ciudadanos con los partidos ha determinado que se cuestione su representatividad, y si en verdad cumplen, aun de manera mínima, su papel de intermediarios entre la sociedad y el Estado. Por tal razón, la débil y casi inexistente relación de los partidos políticos y las asociaciones políticas con la sociedad,

ha compelido a otros sectores sociales a realizar las funciones de los partidos por otros medios, a través de las organizaciones de la así llamada sociedad civil.

Una de las explicaciones de este fenómeno se encuentra, por un lado, en la exclusión política que se extendió desde 1954 hasta 1996, a la represión de las expresiones políticas de carácter reformista, y, por otro, en las consecuencias de la opción revolucionaria y armada de las organizaciones de izquierda que, entre otros efectos, polarizó a la sociedad. Los mecanismos de representación de varias fuerzas sociales se movieron en dirección a las ONG, a las organizaciones de derechos humanos, gremiales y de las víctimas de la represión. Desde mediados de los años 80, en el momento de apertura que posibilitó el proceso de democratización, las expresiones reformistas y revolucionarias de la sociedad buscaron en las asociaciones no políticas existentes, como canales disponibles y relativamente seguros, los instrumentos para influir en el Estado, para llevar su agenda, sus demandas y sus aspiraciones al espacio público.

En parte, la debilidad de los partidos se deriva de una vieja tradición corporativista que aún pervive, y que cuestiona a los partidos como la forma moderna y democrática de representación de intereses. A esto se agrega la alianza y/o subordinación de los partidos a los poderes fácticos (principalmente al Ejército y a la elite económica) en el largo período que arranca en 1954, y a la corrupción que caracterizó al sistema de partidos en ese período, lo cual deterioró su imagen y su prestigio en la población.

3.3 El grado de desarrollo de la institucionalidad del sistema de partidos es bajo, tal como se ha demostrado en esta investigación, especialmente si se compara con los sistemas de partidos de otros países de América Latina que han tenido un curso estable y democrático, como Costa Rica y Uruguay. De acuerdo con los criterios y metodología adoptados para establecer el grado de institucionalización, a saber, estabilidad en las reglas de juego,

vínculos con la sociedad, aceptación por parte de las elites de los partidos y los procesos electorales como los medios más importantes para llegar al poder, y el reforzamiento de sus estructuras internas, el sistema de partidos en Guatemala tiene, por decirlo así, bajas calificaciones. Hay signos positivos en algunos de ellos, como la recién alcanzada estabilidad de las reglas de juego, la consolidación institucional del andamiaje que garantice la credibilidad de las elecciones, y la legitimidad de los partidos y los procesos electorales, pero todavía persiste el bajo compromiso político-partidario, mucho menos la lealtad que en otros países en donde, incluso, forma parte de la herencia cultural y familiar.

- 3.4 En la esfera de las relaciones con la sociedad, los partidos políticos en Guatemala no cumplen con la función de organizar los intereses y articular a los grupos sociales alrededor de ideologías, programas y planes de gobierno. Tal fenómeno explica el distanciamiento que existe entre los partidos y los ciudadanos, que no encuentran en las actuales organizaciones partidarias el vehículo para organizarse y expresar sus preferencias. Por otra parte, los partidos no producen interpretaciones de la realidad económico y social, y tampoco elaboran propuestas de solución a la problemática nacional a la cuales puedan adherirse la ciudadanía, que logren influir en la opinión pública y muevan la acción gubernamental por senderos realistas y bien informados. Los ciudadanos no encuentran en los partidos la guía para entender y moverse en la realidad. Este fenómeno es ostensible puesto que, como se puede verificar en la historia reciente, se desarrollan estrategias partidistas de oposición, sin otra intención que la de dañar la imagen del partido gobernante. Y esto se repite cuando la oposición hace gobierno.
- 3.5 El personalismo en liderazgo y el desdibujamiento ideológico son dos rasgos de los partidos políticos en Guatemala. De ahí, que algunos partidos tengan un carácter meramente electorero; es decir, son instrumentos para organizar campañas electorales de figuras prominentes coyunturales, políticos o empresarios convertidos en políticos. Los partidos organizados alrededor de una figura son la

mayoría, mientras que son muy pocos los organizados alrededor de una ideología,⁴⁰ de una visión de país, de un programa de gobierno. Este hecho puede explicar la frecuencia con la que los partidos experimentan escisiones al producirse derrotas electorales, el carácter efímero de algunos de ellos cuando su líder desaparece o cae en desgracia,⁴¹ la debilidad en su estructura organizativa, o su crisis funcional permanente.

A pesar de todo, existe un afán de precisar una identidad ideológica y política por parte de algunos partidos, tal y como lo indica la organización de dos congresos "ideológicos" por parte del PAN y la URNG.⁴² Estos esfuerzos evidencian que se ha comprendido la importancia de la claridad ideológica y la imagen política ante los votantes o el electorado.

- 3.6 Se ha comprobado que el sistema de partidos políticos ha manifestado tres rasgos positivos en los últimos tres años. Primero, el descenso de su fragmentación, pues tuvo un alto coeficiente en las elecciones de 1990 (7), y uno relativamente bajo en 1999 (2.9). Segundo, la disminución de la polarización ideológica, ya que las organizaciones políticas se han movido hacia el centro como consecuencia del fin de la Guerra Fría y de la polarización entre comunismo y capitalismo, del carácter hegemónico de la economía de mercado y la democracia liberal representativa.⁴³ Y tercero, el descenso también relativo del abstencionismo, pues se modificó una tendencia histórica que se inició en 1990, al elevarse el porcentaje de votantes en las elecciones de 1999 con relación a las de 1995. Aún así, los niveles de abstencionismo son muy altos si se comparan con países de Centro y Suramérica.
- 3.7 De acuerdo con estudios de opinión, existiría entre la población guatemalteca una falta de confianza en los partidos políticos y en la clase política, ya que se sienten frustrados y engañados muchas

⁴⁰ Como la DCG con el socialcristianismo, el PLP con el liberalismo conservador.

⁴¹ Como en el caso del intento de autogolpe de Jorge Serrano, o la muerte de Jorge Carpio.

⁴² Esta organización ex rebelde organizó su Congreso Ideológico en agosto de este año. El PAN anunció que iba a realizar uno, pero hasta la fecha no lo ha llevado a cabo.

⁴³ Podría no ser positivo el hecho de desdibujarse por razones pragmáticas y no programáticas.