



ASOCIACION DE INVESTIGACION Y ESTUDIOS SOCIALES
Guatemala

**DIAGNÓSTICO
DEL FUNCIONAMIENTO
DEL SISTEMA
DE PARTIDOS POLÍTICOS
EN GUATEMALA**

**Revista ASIES
No.1 2002**

Urrutia, Edmundo

Diagnóstico del funcionamiento del sistema de partidos políticos en Guatemala. Guatemala: ASIES, 2002.

159 p. (Revista ASIES, no. 1)

<PARTIDOS POLÍTICOS><ANÁLISIS HISTÓRICO>
<GUATEMALA>



EDITOR

Asociación de Investigación y Estudios Sociales
Apdo. Postal 1,005 A
Ciudad de Guatemala
Guatemala, C.A.

DIRECCIÓN

Irma Raquel Zelaya
Arnoldo Kuestermann
Carlos Escobar Armas

© 2002

Esta publicación es posible gracias a la cooperación de la
Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania



ASOCIACION DE INVESTIGACION Y ESTUDIOS SOCIALES

Guatemala



**DIAGNÓSTICO
DEL FUNCIONAMIENTO
DEL SISTEMA
DE PARTIDOS POLÍTICOS
EN GUATEMALA**

Revista ASIES

No.1 2002

ÍNDICE

Presentación	7
Introducción	9
Teoría y metodología	11

Capítulo 1

Los antecedentes históricos

Los partidos políticos en el período 1944-1954	18
Los partidos políticos durante el período 1954-1963	23
Los partidos políticos en el período 1966-1982	27
Nota sobre corporativismo	32
Los partidos políticos en la historia reciente (1984-2000)	35
Composición y competencias, leyes y normas que regulan el TSE y el Registro de Ciudadanos	35
Elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente	39
El abstencionismo se reduce ligeramente	51

Capítulo 2

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

La perspectiva teórica sobre institucionalización	54
Estabilidad de las reglas y de los patrones de interacción en los partidos	56
Proceso de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos	63
El proyecto de reformas y su incidencia en la institucionalización de los partidos políticos	65

Vínculos de los partidos con la sociedad	67
Legitimidad de la vía electoral y de partidos políticos al gobierno	72
La afirmación de la legitimidad partidaria y el nuevo liderazgo político-empresarial	75
Participación de militares retirados en proyectos partidarios	77
Algunas implicaciones de este nuevo liderazgo empresarial y militar	79
Fortaleza de la organización y reglas internas	82
Sobre el financiamiento de los partidos políticos en Guatemala	85
Estructura, ideología y niveles de fragmentación del sistema de partidos	88

Capítulo 3

Mujeres, indígenas y jóvenes en los partidos políticos

Participación de las mujeres en los partidos políticos	103
Antecedentes históricos	
Las mujeres y los partidos políticos más importantes	106
Información general sobre participación de las mujeres en procesos electorales	111
Sobre la participación indígena en los partidos políticos	120
Los indígenas y los partidos con mayor caudal electoral	123
El tema indígena en los estatutos de los partidos políticos	127
Los jóvenes y los partidos políticos	132

Capítulo 4

Los comités cívicos en Guatemala (1984-2000)

Antecedentes	136
Comités cívicos y resultados logrados en las elecciones de noviembre de 1999	141
Áreas temáticas	143
Modalidades de formación y reclutamiento	143
Objetivos e ideología	145
Composición	146
Base social	147
Mecanismos de participación, capacitación y financiamiento	147
Participación de mujeres e indígenas	149

Capítulo 5

Conclusiones	151
--------------	-----

Bibliografía	157
--------------	-----

PRESENTACIÓN

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) se complace en presentar, en este primer número de su revista trimestral correspondiente al año 2002, una amplia síntesis del estudio que abarcó un diagnóstico preliminar sobre el sistema de partidos políticos en Guatemala. El referido estudio se realizó en el segundo semestre del año 2001, con el apoyo concurrente del Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos (OEA)¹ y la Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania.

La evaluación general del estado actual de los partidos políticos en Guatemala constituye un modesto aporte en el esfuerzo por conocer y comprender el funcionamiento y desarrollo de las instituciones partidarias que se han constituido o reconstituido durante el proceso democratizador iniciado en 1984.

Con la intención de dar una versión actualizada de las características más relevantes de los partidos políticos, se intentó hacer el abordaje conceptual desde la perspectiva que pone en primer plano la institucionalización del sistema de partidos como criterio para establecer su nivel de desarrollo. De esta manera se quiso adaptar el estudio a la orientación de las investigaciones que se realizan en América Latina sobre tales organizaciones, además de explorar la dinámica de las relaciones entre los partidos políticos guatemaltecos, en una visión sistémica. Debe reconocerse, sin embargo, la importancia de hacer estudios en profundidad de los partidos como instituciones políticas independientes, lo que aquí se hizo de una manera muy general.

¹ La investigación fue realizada por ASIES a solicitud del Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la UPD/OEA, el cual cuenta con financiamiento de la Real Embajada de Noruega, la Embajada Real de los Países Bajos y el Programa de Dinamarca pro Derechos Humanos en Centroamérica. El documento que se publica no refleja ni compromete la posición de la UPD/OEA ni de los gobiernos de los países donantes.

Bajo la premisa de la importancia del conocimiento de la historia para comprender los procesos actuales, en esta primera exploración del desarrollo institucional del sistema de partidos políticos en Guatemala se le dio una atención especial y, por consiguiente, un espacio amplio, a los antecedentes históricos de tal sistema, tomando como punto de partida la revolución de octubre de 1944, cuando surge un conjunto de partidos políticos modernos en nuestro país.

La versión que ahora se divulga constituye una adaptación del estudio original. Razones de espacio impusieron la necesidad de reducir la sección histórica y omitir la relacionada con la cultura política (temas por lo demás ya tratados en otras publicaciones de ASIES), con el objeto de centrar la atención en la cuestión de la institucionalización del sistema de partidos políticos. El texto completo del diagnóstico se puede consultar en el Centro de Documentación de la Asociación.

Ciudad de Guatemala, Centro América, marzo de 2002

DIAGNÓSTICO DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN GUATEMALA

Edmundo Urrutia*

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 demuestren capacidad y eficacia en el manejo de la cosa pública. Es un hecho comprobado en la historia que para un buen funcionamiento del régimen político democrático se 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 civil, se contribuyera al desarrollo institucional de los partidos políticos. Esta responsabilidad no le corresponde solamente a la llamada clase política, si no que le corresponde al conjunto de la sociedad y al Estado.

Los problemas identificados más relevantes son, entre otros, 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. Estos podrán ser superados 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 la

* Licenciado en Filosofía por la Universidad de San Carlos de Guatemala; Maestría en Ciencias Políticas, Flacso/México; candidato a Doctor por la Universidad de Nuevo México, Albuquerque, EE. UU.

mayoría de ciudadanos hacia los partidos, y se recuperará la confianza en el conjunto de las instituciones políticas de la democracia que se está construyendo.

El estudio aquí contenido se propone actualizar el diagnóstico del funcionamiento del sistema de partidos políticos en Guatemala, para determinar con la debida rigurosidad tanto problemas como obstáculos que inciden en su desarrollo y consolidación. Con este propósito se utilizaron nuevas herramientas teóricas y técnicas de investigación, para el estudio de los partidos políticos en América Latina. Esta caracterización se convertirá en guía para elaborar un conjunto de recomendaciones de programas, proyectos y actividades dirigidos a promover la institucionalización de los partidos, como el fin último de este trabajo. Con este objetivo se llevaron a cabo tres etapas de investigación:

Primera, se elaboró una visión de conjunto de la evolución del sistema de organizaciones políticas desde 1944, con énfasis en el proceso de democratización iniciado a principios de los años 80, y que llega hasta nuestros días. La premisa de esta sección consiste en que, el estado actual del sistema de partidos no puede explicarse si no se hace una revisión histórica de los factores que condicionaron y moldearon la naturaleza y la evolución del sistema de partidos políticos en el último medio siglo. No basta con estudiar el período histórico que cubre la última de las etapas democráticas, pues las raíces del presente político del país se remontan a la época cuando entró en crisis el orden político oligárquico liberal, hacia mediados del siglo XX.

Segunda, se aplicó una serie de indicadores al sistema de partidos con el objetivo de determinar el grado de institucionalización que ha alcanzado durante el último período (1985-2000), mediante criterios utilizados en la ciencia política contemporánea en América Latina, que permiten hacer análisis comparados con otros países del continente.

Tercera, se abordaron aspectos sustanciales del sistema de partidos, tales como la fragmentación y la composición ideológica, dirigidas -según se presenta en la sección cuarta- a mostrar los datos 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 y estructura organizacional, y respectivas consecuencias en la gestión gubernamental y legislativa. Entre los temas tratados por su relevancia, se encuentra la participación de mujeres, jóvenes e indígenas en la vida política partidaria, y además, el funcionamiento de los comités cívicos que, como sujeto de debate en los últimos años, para algunos constituyen un medio para fortalecer la democracia y el buen gobierno a nivel local.

Teoría y metodología

El estudio de los partidos políticos en América Latina ha experimentado un renacimiento, luego de varios años en que los temas obligados fueron los procesos revolucionarios, las dictaduras militares y las transiciones a la democracia. Sin duda, la causa de este nuevo interés se encuentra en que ha vuelto a la región 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. "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, **Building democratic Institutions. Systems of Political Parties in Latin America**, 1995. "La ola de restauración democrática que avanzó sobre América Latina en la última década ha vuelto a dar a los partidos el papel protagonista de la actividad política en los países de la región", 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 empíricamente 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 1984-2000.

Este concepto alude a cuatro características que se manifiestan en el conjunto de interacciones en la competencia entre partidos y que deben *medirse* para determinar su desarrollo. El grado de institucionalización de un sistema de partidos tiene como indicadores, a) la estabilidad de las reglas en la naturaleza de 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,² b) los partidos para ser importantes deben poseer raíces relativamente estables en 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".³

² 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

³ Mainwaring, op cit.

De igual manera, se considera que puede establecerse el grado de institucionalidad, determinando c) si 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. Y, finalmente, d) en un sistema institucionalizado de partidos 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 estatus 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.

Esta perspectiva debe completarse con el análisis de otros aspectos que constituyen la sustancia de la lucha política entre partidos, tales como la ideología, los intereses, las plataformas, las imágenes, los temas de la agenda política que ellos definen; también deben tratarse temas como la ideología, la polarización y la fragmentación del sistema de partidos.⁴ Por último debe explorarse la cultura política de los guatemaltecos en la esfera de sus valoraciones y actitudes hacia los partidos.

Acerca de las técnicas utilizadas, algunas variables sobre la institucionalización fueron exploradas a través de una investigación de campo, mediante un conjunto de preguntas dirigidas en entrevistas a líderes de los partidos. En ellas se exploraron temas como la organización y el funcionamiento interno, las reglas que presiden los procesos de toma de decisiones, las estructuras internas y la vida orgánica de los partidos. Asimismo, en las entrevistas se exploraron las relaciones de los partidos con las organizaciones de la sociedad, con el movimiento social, con las organizaciones internacionales y se determinó si ponían en práctica programas de formación.

⁴ Coppedge, Michael, "The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems", 1997, Internet.

Merece mucha atención 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 evanescente y su estructuración muy laxa; también a la irrupción en la escena política de figuras populistas independientes, a menudo políticos fuera del sistema que adoptan posiciones antipolíticas y antipartido.⁵ El surgir y desaparecer de nuevos partidos da como resultado la sensación de que la representación política se ha convertido en algo desestructurado: una situación volátil en la que las identidades políticas y las lealtades organizacionales son recompuestas de una elección a otra.⁶

La volatilidad electoral 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 contra el partido oficial con el desempeño económico y la fragmentación del sistema de partidos en América Latina en las elecciones presidenciales. Recesión, inflación y devaluación durante los 80 fue 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 explicativos.

Algunos autores, por consiguiente, han llegado a la conclusión de que la volatilidad es función de: 1) la fragilidad institucional tanto del régimen como del sistema de partidos,⁷ o de: 2) las perturbaciones de

⁵ Los estudiosos de América Latina asocian a este fenómeno figuras como Collor de Mello, Jorge Serrano, Alberto Fujimori y César Chávez.

⁶ Los partidos más estables han sido los partidos que se fundaron en el siglo XIX, no sobre la base de la división de clases, en la época de los caudillos y los regímenes oligárquicos. Cfr. Kenneth Roberts y Erik Wibbels (1999)

⁷ 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.

corto plazo en la economía. Con relación a este último aspecto, se ha establecido que la volatilidad electoral varía inversamente con la fuerza del desempeño económico de la nación, o sea, si la situación económica mejora, se tienen indicadores económicos estables y en equilibrio; entonces, disminuye la volatilidad.

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 influyen en la volatilidad. En otras palabras, el grado de institucionalización del sistema de partidos también explica tal 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, característica reflejada 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.

Cuadro 1

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

País	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 período 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

País	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	PDC, 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 hacer comparables 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 es el partido más antiguo, fundado en 1955 (45 años). El PR ya desapareció.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Los partidos políticos en el periodo 1944-1954

Antes de 1944, solamente durante la década de 1920 hubo condiciones mínimas para la organización de partidos políticos. Fue en ese período que, por primera vez, se formó un partido comunista, el PCG, cuya constitución en 1923 se dio en el contexto de una creciente organización de los trabajadores, artesanos y obreros;⁸ y un partido conservador, el Unionista. Fue una breve experiencia que sucumbió ante el carácter autoritario y represivo del gobierno autodenominado "liberal progresista" de Jorge Ubico, puesto que este presidente eliminó las condiciones para la libre organización política. Esta falta de experiencia democrática explica el comportamiento de las fuerzas políticas que surgieron en 1944 y 1945, momento que en rigor debe entenderse como de transición a la democracia, en el que se estaban cimentando las bases para la institucionalización de los partidos políticos y, por consiguiente, el cumplimiento de sus funciones de intermediación, agregación de intereses y formación de programas de gobierno.

Hasta 1944, la política fue caudillista, constituida por partidos de notables, es decir, pequeños grupos que luchaban por el poder tras una figura influyente (Estrada Cabrera, Lazaro Chacón, Jorge Ubico), dentro del ámbito de luchas intraelite. La Revolución de Octubre creó las condiciones para que surgieran los partidos modernos, aquellos que intentan construir bases de masas como un medio para aumentar sus posibilidades de llegar al poder. Previamente se amplió el sufragio, se

⁸ Taracena Arriola, Arturo, "El Primer Partido Comunista de Guatemala (1922-1932). Diez años de una historia nacional olvidada", *Araucaria* de Chile, No. 27, Madrid, 1984, pp. 71-91. En este artículo, Taracena nos relata cómo se fundó el PCG y cómo fue destruido junto con el movimiento obrero, por el gobierno de Ubico a través de la imputación de un "complot comunista" inexistente, en enero de 1932. Tras su captura, la mayoría de los miembros del Comité Central fueron llevados a juicio y condenados 9 de ellos a penas de 15 años de prisión. Uno fue fusilado, Juan Pablo Wainwright, después de desafiar al dictador. Ver pp. 87, 88, 90 y 91. Alrededor de estos eventos, puede ponerse fecha al origen del anticomunismo en Guatemala.

incorporó a mayor población, se generalizaron los derechos políticos de los ciudadanos alfabetos especialmente, hubo libertad política; estas condiciones crearon la necesidad de canales de expresión, de comunicación y participación política, es decir, de partidos. Las transformaciones condicionaron una arena más grande para el desenvolvimiento de los partidos y la consiguiente atracción al voto.

Asimismo, surge una verdadera y efectiva legislación electoral. La Junta Revolucionaria establecida después del 20 de octubre de 1944, convocó a una Asamblea Nacional Constituyente, que elaboró la Constitución de 1945. En ésta, por primera vez se incorpora el derecho de la mujer a votar, aunque las mujeres analfabetas fueron excluidas de ese derecho. El voto fue opcional y secreto para la mujer alfabetada, fue opcional y público para los hombres analfabetos y obligatorio para todos los hombres alfabetos. En la Ley Electoral de julio de 1946, se reconoce a los partidos políticos como instituciones públicas y se introducen las elecciones directas, generales y municipales.⁹ Para fundar un partido político se exigía la inscripción de 3 mil afiliados y no tener vínculos con organizaciones internacionales. También se demandaba que los partidos tuvieran un programa de gobierno, regularan y renovarían según estatutos sus estructuras de dirección cada dos años. La Junta Nacional Electoral estaba compuesta por tres miembros, nombrados cada uno por el Congreso, el Poder Judicial y el Presidente de la República.

En las elecciones de diciembre de 1944, participaron más de diez candidatos con sus respectivos partidos políticos, entre ellos se encontraban los partidos arevalistas, los cuales conformaron el Frente Unido de Partidos Arevalistas (FUPA), de heterogénea base social y con una dirigencia de clase media. Nuevamente los partidos políticos siguieron líneas caudillistas encabezadas por Arbenz, Arana o Ydígoras, para no citar otros.

⁹ Josef Thesing, "Elecciones y cambio político en Guatemala", *Revista Política y Sociedad*, No. 2, Escuela de Ciencia Política, Usac, 1976.

Poco después, ya durante la presidencia de Juan José Arévalo, de la fusión de los partidos RN y FPL surge el Partido Acción Revolucionaria (PAR), pero luego de un año de existencia, en 1947, los conflictos internos hacen crisis y se dividen de nuevo en tres organizaciones: RN, FPL y PAR. En Quetzaltenango surgió el Partido de Integración Nacional (PIN) que lanzó la candidatura de Jacobo Arbenz, la cual fue apoyada por el incipiente partido comunista, PGT, y el PAR. En esos primeros años surge la Asociación Cívica de Defensa contra el Comunismo,¹⁰ debido al asesinato de otro líder militar de la Revolución de Octubre, Francisco Javier Arana, quien disputaba la candidatura a la presidencia con el coronel Jacobo Arbenz. La ACD se convierte en 1948 en el Partido de Unificación Anticomunista (PUA), el cual apoyó al general Miguel Ydígoras en las elecciones de 1950. También surgió el Partido Unificación Democrática (PUD).

En las elecciones de noviembre de 1950, compitieron nueve candidatos a la presidencia: Jacobo Arbenz (RN, PAR, PCG¹¹), Miguel Ydígoras Fuentes (PUA), Jorge García Granados (Partido del Pueblo), Víctor Manuel Giordani (una fracción del FPL), Manuel Galich (una fracción del FPL¹²), Miguel Asturias Quiñónez (PCSG), Arcadio Chávez Guillén, Miguel Ángel Mendoza, y Alejandro Valdizón.¹³ Las elecciones fueron ganadas por la coalición que apoyó al coronel Jacobo Arbenz, quien obtuvo 65.9 por ciento.

Durante este período, los políticos de clase media formaron y abandonaron partidos políticos a una velocidad vertiginosa. Las confrontaciones se dieron entre una corriente radical y una moderada, lo cual explica las divisiones producidas en los tres partidos oficiales, el RN, FPL y PAR.

¹⁰ Su promotor fue el Dr. Fernando Sandoval, padre de Mario Sandoval Alarcón. IIES, Usac, p. 19

¹¹ En 1949 se funda de nuevo el Partido Comunista, y es legalizado en 1952 durante su segundo Congreso, en el cual dispone cambiar de nombre por el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT). Víctor Manuel Gutiérrez intentó organizar un partido, Partido Revolucionario Obrero de Guatemala -PROG- hasta 1952, cuando decide incorporarse al PGT.

¹² Terminó apoyando a Arbenz semanas antes de las elecciones.

¹³ Ibid., pág. 101.

En 1952, la batalla por aplicar la reforma agraria, aglutinó al PAR y los socialistas, y posteriormente también lo hicieron el partido RN y el FPL. En este contexto, hacia julio de 1952, todos decidieron converger, junto con el PIN, en el Partido de la Revolución Guatemalteca (PRG). Pero los conflictos internos y la inestabilidad partidaria producto del conflicto entre moderados y radicales, llevaron al PRG a la ruptura.

En conclusión, en este período se abrió el sistema político, proliferaron como consecuencia los partidos políticos de diferente signo aunque con ligeras diferencias de orientación políticas. Pero lo que de hecho se vive es una transición rápida hacia la democracia liberal y representativa, en un contexto en donde todavía no existe la experiencia necesaria para un régimen político de esa naturaleza; además, se creó una bifurcación de fuerzas políticas como resultado de la polarización comunista y anticomunista, en un continente que seguía de cerca y obedientemente la línea política estratégica estadounidense, que no permitió que se dieran las condiciones de consolidación de una cultura política democrática. La institucionalización de los partidos no pasó de la etapa incipiente, pues ni sus estructuras internas llegaron a fortalecerse, ni tampoco sus reglas de funcionamiento interno, por lo que es comprensible que presentaran inestabilidad, divisiones, y se caracterizaran porque sus líderes eran figuras dominantes (personalismo) que ahondaban más la polarización de la población del país. Una de las consecuencias de esta situación fue el divisionismo en las fuerzas que apoyaban al gobierno y una cada vez más organizada oposición que abanderaba el anticomunismo. Las diferencias y lucha por el poder gobernante hacia que los líderes se retiraran con sus seguidores a formar otros partidos; asimismo, a veces se aliaban entre sí, pero las alianzas duraban poco.

El panorama, por lo tanto, era de inconstancia e inestabilidad, lucha de facciones, fragmentación, búsqueda de la unión y vuelta a la división. Las facciones dominantes estaban constituidas por los moderados y los radicales, aquellos que querían que la revolución acelerara su paso y los otros que temían la reacción de los poderes tradicionales y se inclinaban por un proceso de reformas a largo plazo. Esto fue especialmente válido para los partidos oficiales, los partidos de la Revolución: PAR, RN, FPL y el PRG. El partido que fue disciplinado, estable

y con estructuras internas fuertes fue el PGT, con lo cual se cumplió ese rasgo que comparte con los partidos socialcristianos por su carácter fuertemente ideológico, la naturaleza de su proyecto, la claridad de su visión, el compromiso y la disciplina de sus cuadros.¹⁴ “Los partidos políticos del período 44-54 —sostiene Héctor Rosada—, tuvieron la oportunidad de movilizar y organizar a la población, especialmente los partidos de la revolución, pero ninguno de ellos tuvo la capacidad para hacer madurar las opciones propuestas e influir en forma irreversible en el desarrollo político nacional”, lo cual puede explicarse porque “el período fue demasiado corto y las contradicciones internas de la estructura de poder no permitieron que este período se ampliara en el tiempo y lograra madurar cualitativamente”.¹⁵ Aun así, Rosada reconoce que los partidos de la Revolución “actuaron como organizaciones de masas que efectivamente canalizaron sus intereses y aspiraciones”.

Cuadro 3
Partidos políticos del periodo 1944-1954

1. Frente Popular Libertador (FLP)
2. Partido Renovación Nacional (RN)
3. Partido Social Democrático (PSD)
4. Partido de Acción Revolucionaria (PAR)
5. Partido de Integración Nacional (PIN)
6. Partido de Unificación Anticomunista (PUA)
7. Partido del Pueblo (PP)
8. Partido Demócrata Central (PDC)
9. Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT)
10. Vanguardia Nacional (VN)
11. Unión Nacional Electoral (UNE)
12. Partido de la Revolución Obrera Guatemalteca (PROG)
13. Partido Socialista (PS)
14. Partido de los trabajadores
15. Partido Concordia Social Guatemalteca
16. Partido Acción Nacional (PAN)

Fuente: Elaboración propia.

¹⁴ Piero Gleijeses comenta este compromiso, notado por un agente de la CIA en la embajada, pero también señala la incapacidad de esta organización para hacer concesiones, lo que llevó a la polarización y la derrota del régimen.

¹⁵ ASIES, **III Seminario sobre el rol de los partidos políticos**, Guatemala, 1987.

Los partidos políticos durante el período 1954-1963

Como consecuencia del acuerdo entre el Ejército Nacional y las fuerzas militares de “La Liberación”, los coroneles Carlos Castillo Armas y Elfego Monzón constituyeron una Junta de Gobierno el 2 de julio de 1954 y anularon la Constitución de 1945. El 10 de agosto de 1954 se promulgó un Estatuto Político de la República de Guatemala, que concedió todos los poderes a la Junta, y en el cual se estableció, en el Capítulo III, De las garantías individuales, que “se garantiza el derecho de asociación sin más limitaciones que las determinadas por la ley”.

El 1 de marzo de 1956 se promulga la nueva Constitución.¹⁶ La ley electoral del 19 de abril de 1954 hizo más difícil la creación de partidos políticos que la anterior de 1946, pues se exigían 5 mil afiliados, de los cuales por los menos el 20 por ciento tenían que ser alfabetos.¹⁷ El partido Movimiento Democrático Nacionalista (MDN) surgió en 1956,¹⁸ junto con el partido Redención y la Democracia Cristiana Guatemalteca, a la vez que comienza a organizarse el PR (el ala moderada de los partidos de la Revolución), constituyéndose en el primer sistema de partidos políticos después de la contrarrevolución.

La organización de partidos políticos fue condicionada de tal manera que no pudieran permitirse los partidos comunistas ni los que sustentaran principios totalitarios. A partir de este momento el efecto fue como si se hubiera trazado una línea de demarcación, la cual dividía dos campos, aquel que era permitido y estaba constituido por partidos catalogados como conservadores o de derecha, y el formado por todos aquellos que participaron del proyecto de reformas sociales o de izquierda, y que estaban prohibidos.

¹⁶ Joseph Thesing, p. 16.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Sichar Moreno, Gonzalo, **Historia de los partidos políticos guatemaltecos**, Quetzaltenango, Editorial Los Altos, 1999. Según Sichar, se fundó en 1955, mientras que IEPS de la Usac sostiene que fue en 1956.

Castillo Armas gobernó prácticamente sin partidos, aunque durante su administración funcionaron el Partido de Unificación Anticomunista (PUA); el Partido Independiente Anticomunista de Occidente (PIACO); el Partido Liberación Anticomunista Guatemalteco (PLAG); el Movimiento Democrático Nacionalista (MDN) y el Partido Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG). "El 18 de diciembre de 1955 se llevan a cabo las elecciones para diputados al Congreso y para alcaldías; en ellas participan los seis partidos inscritos según la Ley Electoral provisional recién aprobada por la Asamblea Constituyente: el PLAG, inscrito con 7 mil afiliados; el MDN, con 17 mil; el PUA, con 5 mil; Asociación Nacional Democrática (ANDE), con 5 mil; la DC, con 5 mil y el PIACO, con 15 mil. En esa oportunidad, los partidos MDN, DC, PLN y PUA se unen en la Alianza Nacional Electoral con el propósito de unificar los esfuerzos anticomunistas para llevar a cabo el Plan de Tegucigalpa y hacerles frente a otros partidos y grupos también anticomunistas, como el Frente Anticomunista Nacional (FAN), cuyo máximo dirigente era Leonel Sisniega Otero, quien se había separado del MDN y el PIACO".¹⁹

Luego del asesinato de Castillo Armas en 1957 asumió la presidencia con carácter provisional, el primer designado, Luis Arturo González, quien convocó a elecciones en diciembre de 1957. Participaron en el proceso electoral Miguel Ortiz Passarelli, por el MDN, el PL, el PLAG y la Unidad Patriótica Anticomunista; Miguel Ydígoras Fuentes, por el Partido Reconciliación Democrática Nacional-Redención (PRDN), el PLA, el PIACO y el FAS; Miguel Asturias Quiñónez, con el apoyo de la DC; y Manuel María Herrera por el Partido de los Trabajadores. Estas elecciones para la Presidencia fueron anuladas por el ejército, puesto que Ydígoras Fuentes señaló que el proceso había sido fraudulento y organizó protestas callejeras. En medio de las crisis, el Ejército apareció después de 1954 como una instancia de mediación entre las facciones dominantes mediante golpes de Estado o golpes militares, nombrando primero un triunvirato y luego reinstalando el orden constitucional. Llamando a elegir diputados constituyentes, promulgando una nueva carta fundamental, y dando paso a un micro régimen mediatizado. De nuevo surgen esperanzas partidarias

¹⁹ IIPS, Usac, op.cit. p. 32.

de llegar al poder y se busca el apadrinamiento de un miembro de alta graduación para servir de candidato.

En algunos momentos como el caso del gobierno de Ydígoras se abrieron tímidamente espacios de participación y surgieron varias organizaciones políticas que pretendieron convertirse en partidos, aunque hubo actos de represión, como golpizas, persecuciones y expatriaciones.

Como parte del diseño político y los planes que concibió el Ejército para realizar sus objetivos, surgían partidos que se convertían en la expresión política de la institución armada. Un partido, la Democracia Cristiana Guatemalteca fue excluida de este diseño al oponerse a la forma en que se legitima el gobierno militar. En la legislación electoral aprobada por el gobierno militar, "el punto fundamental radicaba en la condición *sine qua non* que para formar un nuevo partido político, éste debería contar con no menos de cincuenta mil afiliados, de los cuales el 20 por ciento deberían ser alfabetos, prohibiéndose la formación y funcionamiento de agrupaciones y partidos que sustentaren la ideología comunista o cualquier otra doctrina o sistema totalitario".²⁰

Durante la primera parte del gobierno de Ydígoras Fuentes, proliferaron los partidos de diferente signo, principalmente partidos conservadores, de los cuales algunos tuvieron una existencia efímera y otros perduraron. Los partidos que se convierten en instituciones con cierto arraigo, fueron el MLN, la DC y el PR, que estuvieron en el centro de la escena política durante más de 30 años. Sin embargo, estos partidos experimentaron procesos de división, como el PR, que en 1958 sufrió la separación del PUR; sus miembros más tarde organizaron la URD (1963), que perduró durante muchos años en el límite de la legalidad, es decir, sin poder convertirse nunca en un partido político legal. Debido a esta postura, la DC no fué inscrita durante el gobierno de Peralta Azurdia, sino hasta el gobierno de Méndez Montenegro, en 1968.

²⁰ Villagrán Kramer, pp. 393, 394

El régimen político instaurado a partir de 1966, que se definió como anticomunista, continuó y profundizó la exclusión, y desde entonces tuvo como poder dominante a la institución armada. Tal esquema de poder concebido e impuesto por los militares limitó la expresión política de importantes sectores de la población, lo cual contribuyó más a la creciente polarización política e ideológica de la sociedad experimentada en ese período. "En la práctica -sostiene Rosada-, a partir de julio de 1954, el sistema de partidos políticos ha funcionado como engranaje electoral y no como instancia de intermediación social. El sistema político lo define formalmente como pieza con un propósito electoral y no como espacio político capaz de influir, regular y equilibrar las acciones del poder público".²¹

Cuadro 4
Partidos políticos del período 1954-1963

1. Movimiento Democrático Nacionalista (MDN)
2. Partido Reconciliación Democrática Nacional (PRDN-Redención)
3. Partido Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG)
4. Partido Unionista (PU)
5. Partido Revolucionario (PR)
6. Partido Unión Liberal Nacionalista (ULN)
7. Partido Liberal Anticomunista de Guatemala
8. Partido Liberal
9. Partido Auténtico Anticomunista
10. Partido de los Trabajadores Democráticos
11. Partido Revolucionario Auténtico
12. Partido Reformista Institucional
13. Partido de Unidad Revolucionaria
14. Partido Nacional Reivindicador del 44 (PNR-44)
15. Movimiento de Liberación Nacional (MLN)
16. Partido Democrático Nacionalista
17. Partido Unión Democrática

Fuente: Jorge Carpio, 1980.

²¹ Rosada Granados, Capel, **Elecciones y Democracia en América Latina**, San José, 1995.

Los partidos políticos en el período 1966-1982

El golpe de estado de marzo de 1963 fue producto de la acción de las Fuerzas Armadas como institución: la proclama correspondiente fue suscrita por el Ministro de la Defensa, el Jefe del Estado Mayor y los Comandantes de las zonas militares. Esta medida de hecho marcó el inicio del control progresivo de las fuerzas armadas sobre la estructura de poder del Estado. Es también el inicio de lo que fue bautizado como el "régimen monopólico de partidos", compuesto exclusivamente por el PR, MLN, PID y DCG, bajo la hegemonía militar.²² "El gobierno militar centralizó el poder ejecutivo y el legislativo durante tres años -afirma Víctor Gálvez-. Se emitió una Carta Fundamental de Gobierno para obtener legalidad y se preparó el retorno a la constitucionalidad, mediante el diseño de un régimen político marcadamente excluyente. El primer paso fue la selección de una Asamblea Nacional Constituyente de acuerdo a los designios del gobierno militar: dos partidos políticos, el MLN y el PR, presentaron una lista de quince candidatos cada uno, y el gobierno completó la lista con 50 candidatos para totalizar 80 y se le presentó al electorado en planilla única. La Constitución se promulgó el 15 de septiembre de 1965, pero cobró vigencia hasta el 5 de mayo de 1966".²³

Este escenario conformado primero por tres partidos, y luego por cuatro, se va a ampliar hasta principios de la década de 1980, cuando fueron inscritos el Frente de Unidad Revolucionaria (FUR),²⁴ el Partido Nacional Renovador (PNR) y el Frente de Unidad Nacional (FUN). Durante este período aumentan las limitaciones para organizar partidos políticos, pues se amplían las exigencias para su inscripción y reconocimiento, en aspectos como el número de afiliados (50 mil), 20 por ciento de la

²² Ibid.

²³ Gálvez, Víctor, **La transición y los partidos políticos**, Guatemala, FLACSO, 1992, p. 15 y 16.

²⁴ Luego de varios intentos, el Frente Unido de la Revolución (FUR) es inscrito a principios de 1980. Poco tiempo antes, sin embargo, había sido asesinado su líder histórico, Manuel Colom Argueta, cuya desaparición dejó en la orfandad a una organización política que, como muchas en la historia política de Guatemala, giraba alrededor de una figura. El FUR va a languidecer en los márgenes de la vida política hasta desaparecer por completo después de 1990, luego de un desempeño gris en las elecciones de la transición a la democracia. Nunca logró elegir a un alcalde o un diputado.

proporción de alfabetos, así como el control que el Ejecutivo tiene a partir de ese momento del Registro Electoral al adquirir la potestad de nombrar a su director.²⁵

En las elecciones de 1966 solamente participaron tres partidos, el PR, el MLN y El PID. El PR ganó con mayoría relativa, con el catedrático universitario y líder durante la Revolución de Octubre, Julio César Méndez Montenegro. El ejército se resistió a entregarle el poder, por lo que, bajo las instancias de la embajada de los Estados Unidos, el PR y el mismo ejército suscribieron un pacto político por medio del cual el gobierno de Méndez Montenegro se comprometió a no interferir en los planes constrainsurgentes de los militares, y a someterse a un mecanismo organizativo autónomo por parte de las fuerzas armadas.

Hacia finales de la década de los años 60, el ejército había derrotado política y militarmente a la izquierda guatemalteca y emergió como la fuerza triunfante. A partir de allí, teniendo como punto de partida el gobierno de Carlos Arana Osorio, se consolidó el proyecto militar que se convirtió por la fuerza en el proyecto nacional. Así surge el período histórico que se ha llamado Generalato,²⁶ momento en el que se suceden en la Presidencia de la República los ministros de la Defensa (que con anterioridad habían sido jefes del Estado Mayor y jefes de las principales bases militares de la capital) y tienen lugar los fraudes electorales que garantizan la continuidad del proyecto. De esta manera se van a ejecutar abiertamente dos fraudes, en 1974 y 1978, y, posteriormente, se va a acusar también de fraudulentas las elecciones de 1982.

Durante la época en que ejército y Estado tendieron a confundirse, o se confundieron políticamente como régimen (el ejército fue ocupando todos los puestos estratégicos del Estado), el conjunto de partidos políticos no se convirtió en un subsistema independiente del sistema político, pues estaba bajo el control del gobierno militar, corazón de la estructura de poder. El control sobre las organizaciones políticas se instrumentó a través de varios mecanismos, principalmente por medio del control de las

²⁵ Gálvez, op.cit. p. 17.

²⁶ Entrevista con el historiador Edgar Ruano Najarro.

instituciones electorales. El punto fundamental aquí es el siguiente: el Ejército-Estado no permitió la autonomía del sistema de partidos políticos, lo controló, lo manipuló, lo distorsionó. Los partidos políticos no gozaron de un funcionamiento independiente, lo cual tuvo varias consecuencias, entre ellas y la más importante, fue que el verdadero acceso al poder no pasaba por los partidos políticos en el gobierno, sino por el Alto Mando de las fuerzas armadas, no pasaba, por consiguiente, por los procesos electorales, sino por una decisión de la alta jerarquía del ejército. El control del poder era una asunto que concernía a la institución armada y sus aliados políticos civiles (de los partidos aliados, como el MLN).²⁷ Las preguntas que se deben responder es por qué el ejército permitió que funcionara el sistema de partidos políticos si éstos ocupaban una posición subordinada, y si el poder lo concentró la institución armada en "alianza" con partidos que elegía y que se acomodaban mejor a su proyecto e intereses. La respuesta puede ir por el lado de las necesidades de legitimación que el régimen necesitaba para funcionar, así como por el contexto de guerra fría de las relaciones entre Estados Unidos y Guatemala, y América Latina en general, que requería como estrategia política y militar mantener regímenes *ad-lateres*.

Este régimen político²⁸ recibió su nominación más acertada por parte de Mario Solórzano, quien lo calificó de *democracia de fachada*. "A diferencia del autoritarismo impulsado en el Cono Sur de América Latina -plantea Solórzano-, en donde los militares asumieron los poderes del Estado, cancelaron los partidos políticos y gobernaron por la legitimidad de las armas, anulando los procesos electorales, en Guatemala se mantuvo la vigencia de las Constituciones, el juego restringido de los partidos políticos y el recambio electoral cada cuatro años.²⁹ No obstante, los mecanismos del control político estaban totalmente en manos de los militares y de sus aliados políticos, que imponían al candidato y al ganador

²⁷ Este poder lo compartió de una manera contradictoria con la elite económica, en una alianza con serias fisuras. De las relaciones entre el Estado y la elite económica, que pueden ser pensadas por medio del concepto de corporativismo, ver *infra*.

²⁸ Por régimen político se entiende las reglas por las cuales se llega al poder (gobierno del Estado), y se establece la relación entre los gobernantes y los gobernados. Hay, en esencia, dos tipos de regímenes políticos, los democráticos y los autoritarios.

²⁹ Similar al Brasil, ver el ensayo de Scott Mainwaring en **Building Democratic Institutions** (1995)

de las elecciones por la vía del fraude electoral. “Este proceso -señala Solórzano- se estableció a partir del gobierno del General Carlos Manuel Arana Osorio y con ocasión de las elecciones fraudulentas de 1974, en donde se fijó como línea de conducción la permanencia de los militares en el control del Estado, pero haciendo uso del mecanismo electoral”.³⁰

Con esta opinión coincide Héctor Rosada, quien afirma que “de 1963 en adelante(...) va a haber una mayor restricción a la participación de los partidos políticos, y el establecimiento de un esquema limitado de opciones muy cercanas y matizadas entre sí(...) todas ellas *bajo la égida del Ejército como factor político determinante*”. Para este autor, la institución armada va a delimitar el espacio público en que los partidos actuarán.³¹ En 1966, agrega, “se genera un régimen político destinado a controlar y a excluir a los sectores populares que amenazan con un supuesto ‘retorno al pasado’ (el período 1944-1954). Es por ello que se limitan los partidos, se establecen prohibiciones constitucionales a la libre organización y se implementa un modelo para garantizar el equilibrio conservador (esquema tripartito)”.

La dinámica política establecida de esta forma, contribuirá a agudizar la actitud de desinterés hacia los partidos políticos por parte de las elites ciudadanas, debido a su pérdida de credibilidad, a su rol clientelar de fuentes de empleo y de comparsas de un proyecto en el que resultaban beneficiados solamente por un ejercicio vacío, sin contenido, del poder. La representación que estos partidos proyectaron a la población, va a dar sustancia al imaginario político de los guatemaltecos en donde los partidos serán negativos *per se*, y será una de las fuentes principales de la cultura antipartidos que se encuentra tan arraigada en las generaciones recientes. El único partido que se desvió de esta representación negativa durante este período fue la DCG, por lo que no es casual que haya ganado las elecciones cuando éstas volvieron a ser confiables y transparentes.

³⁰ Solórzano, Mario, 1999, manuscrito inédito. Subrayados nuestros.

³¹ ASIES, op cit , 1987.

Cuadro 5
Tipos de regimenes políticos, 1966-1982 / 1982-2000

Democracia de fachada	Democracia liberal y representativa
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ideología anticomunista 2. Libertad de asociación, información y comunicación limitada: <ul style="list-style-type: none"> ➤ impedimiento legal de asociación por razones ideológicas (artículo 65 de la Constitución de 1965). ➤ Autocensura a los medios de comunicación y persecución a los periodistas. ➤ Permanente violación a los derechos humanos. 3. Sistema electoral dependiente del Ejecutivo: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Nominado por el Ejecutivo 4. Competencia electoral restringida: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Procesos electorales fraudulentos ➤ Traspasos de gobiernos forzados (por fraudes electorales). 5. Factor decisivo de poder: el Ejército 6. Forma de gobierno: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Centralizada ➤ Control absoluto del Ejecutivo sobre el Legislativo y Judicial. ➤ Mayor intervención en la economía. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ideología de Estado: democrática y liberal 2. Libertad de asociación, información y comunicación abierta: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Amplia libertad de asociación (artículo 223, Constitución de 1985). ➤ Libertad de información y comunicación amplia. ➤ Drástica disminución de las violación a los derechos humanos por razones políticas. 3. Sistema electoral autónomo: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Autoridades electorales nominadas por los sectores académicos 4. Competencia electoral libre. <ul style="list-style-type: none"> ➤ Procesos electorales libres y legítimos: 1985, 1990, 1995 y 1999. ➤ Traspasos de gobierno pacíficos. 5. Factor decisivo de poder: el sufragio. 6. Formas de gobierno: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Centralizada ➤ Independencia de los poderes del Estado: el control político se ejerce con base en la voluntad popular expresada en las urnas. ➤ Fortalecimiento del mercado.

En las elecciones de 1982 participaron otros partidos, además de "viejos" partidos, formaciones y coaliciones nuevas: PNR, DC, MLN, PR/PID/FUN, FUR y CAN. Pocas semanas después, el 23 de marzo de 1982, jóvenes oficiales del ejército organizan un golpe de estado que anula las elecciones que, de acuerdo a cifras oficiales, había ganado el general Aníbal Guevara. En medio de unos eventos no completamente definidos, pero en donde se destacan como cabecillas un grupo de militares jóvenes, llega al poder un triunvirato que llamó al general Efraín Ríos Montt para que se hiciera cargo del gobierno, y quien poco después asumió como Presidente de la República. De esta manera concluyó otro período de la historia discontinua del sistema de partidos políticos en Guatemala.

Nota sobre corporativismo

Estudios acerca del corporativismo como forma de representación de intereses en Guatemala son difíciles de encontrar, es más, tal vez cabe decir que no se ha estudiado nada.³² Hay algunas observaciones de paso, como la narrada por Severo Martínez, quien señalaba que la Colonia aún podía verse en el área rural en las condiciones en que vivían los indígenas, pero que en las áreas urbanas, principalmente en la vida política de la capital, todavía se podían ver vestigios de la Colonia en el corporativismo, su legado principal en la esfera de la política.³³ A estas observaciones hay que agregar el hecho histórico de que instituciones como la Iglesia Católica, los gremios empresariales (la AGA en su momento, el CACIF en las últimas décadas), las universidades (principalmente la Universidad de San Carlos), y algunos gremios profesionales, han tenido acceso, de hecho, a las instancias de poder para representar e influir en dirección de sus intereses.

Podría afirmarse que en el período de 1970-1982, el poder estuvo en el ejército y que el CACIF tuvo una relación mediada por diferencias,

³² El único texto que toca el tema es **Los laberintos del poder** de Fernando Valdez y Mayra Palencia, FLACSO, 1998, donde se trata la representación de interés en el marco de las disputas entre Estado-sector privado a raíz del problema fiscal.

³³ En esencia, en el corporativismo no se da plenamente la separación entre la economía y la política, como rasgo distintivo de la modernidad. Ver Jurgen Habermas, "La modernidad, un proyecto incompleto", en Hal Foster et al. **La posmodernidad**, Kairós, México, 1983 (1995)

con la elite militar. O sea, la elite económica tenía acceso a las altas esferas del poder sin la necesidad de una organización política, pues su representación de intereses se daba a través de una instancia gremial. El sector partidario, principalmente de los partidos MLN, PID y PR, jugó un papel subordinado en una alianza en la que el Alto Mando militar, aliado contradictoriamente a la elite económica, tenía el monopolio del poder político. Esta descripción responde a la dinámica del corporativismo y se acomoda hasta cierto punto con su definición clásica, dada por Schmitter. Este afirma que "el corporativismo puede ser definido como un sistema de representación de intereses, en el que las unidades que lo componen están organizadas por un número limitado y funcionalmente diferenciado de categorías jerárquicamente situadas, de manera singular, compulsiva y no competitiva, y además, reconocidas o sancionadas (si no creadas) por el Estado, a las cuales se les concede el monopolio de la representación de forma deliberada dentro de sus respectivas categorías, a cambio de observar ciertos controles sobre la selección de sus líderes y la articulación de demandas y apoyos".³⁴

El único problema con este concepto es que supone un Estado fuerte, capaz de controlar políticamente al conjunto de la sociedad, incluida la elite económica, lo que claramente no ha sido el caso en Guatemala. Desde 1984, lo que corresponde a este caso se refiere a una representación de intereses que no pasa principalmente por los partidos políticos ni por el Congreso, sino que utiliza mecanismos o canales directos e informales de poder e influencia sobre el gobierno.³⁵ Estas estructuras de representación no están normadas en la Constitución ni por ninguna regulación, lo cual lleva al tema del Estado de derecho. Desde la perspectiva del ejercicio del poder, las decisiones estratégicas, es decir, el poder político, debe residir en donde lo determina la ley: en aquellos funcionarios electos democráticamente, tanto para el Ejecutivo como para el Legislativo. Cabe enfatizar que, el poder debe residir en donde lo establece la

³⁴ Schmitter, Phillipe, *Still a century of corporatism*, fotocopias, s/f.

³⁵ Pueden existir mecanismos formales de representación corporativista de intereses, como el Consejo de Estado, esa figura jurídica e institucional creada en la Constitución de 1965, que existió hasta 1982 y que era una forma de representación sectorial de intereses con funciones legislativas preeminentes relacionadas al Congreso.

Constitución, en los mecanismos de toma de decisiones de acuerdo a la ley, lo cual supone la desaparición de los poderes ilegales, paralelos, los que se han conocido como los poderes fácticos (ejército, elite económica y el gobierno de los Estados Unidos).

Pero la relevancia de todo esto la indica Héctor Rosada cuando afirma, refiriéndose al período 1963-1982, que "el sistema de partidos fue secuestrado por la estructura de poder(...) el sistema de partidos políticos se fue alejando y se quedó como una forma, pero no representaba en lo absoluto una estructura de intermediación".³⁶ En el período en cuestión, los partidos organizaban maquinarias electorales, elegían a diputados que iban a formar parte de sus bancadas en el Congreso, apoyaban a un candidato presidencial, pero las decisiones fundamentales o estratégicas del Estado no eran tomadas por ellos, lo cual, como está establecido en nuestro marco teórico, no contribuye a fortalecer la institucionalización de los partidos. Cuando las elites (sociales, económicas, militares) no aceptan que el poder en verdad se dilucide en los procesos electorales y el camino al poder pase por los partidos políticos, hay una falla fundamental en el régimen político que no crea las condiciones para el fortalecimiento de los partidos y el sistema de sus interacciones.

Tal situación se ha agravado debido a que en esta vieja forma de representación ha cobrado fuerza un fenómeno reciente que describió muy bien Carlos Castillo Peraza respecto a América Latina, cuando afirmó que en el continente se asiste a la "informalización" de la política, fenómeno que parece a algunos un "paraíso", es decir, esa situación en la que organizaciones "que no tienen forma, que no tienen reglamentación, que no tienen mecanismos para la representación interna, que no responden ante nadie por sus errores, aparezcan en el ámbito político".³⁷ En su texto, Castillo Peraza está haciendo referencia a las organizaciones de la sociedad civil, las cuales han socavado el mecanismo del sistema de partidos políticos como la principal, no la única, forma de representación de intereses.

³⁶ ASIES, op.cit., 1987.

³⁷ Castillo Peraza, Carlos, «Sociedad y partidos políticos», en **La paz: un proyecto incluyente, sociedad, partidos políticos y la paz**, ASIES, XII Seminario sobre el Rol de los Partidos Políticos, 1996.

Los partidos políticos en la historia reciente (1984-2000)

La decisión de conformar un régimen civil de gobierno, como parte de la estrategia encaminada a derrotar a la izquierda armada organizada en la URNG, condicionará en gran medida el proceso político. El golpe de estado de 1982 modificó la visión del conflicto armado y significó el cambio de una estrategia de privilegio militar, a una más compleja e integral —económica, política y diplomática—. Así, en 1983, el gobierno del general Efraín Ríos Montt, con la asistencia del Consejo de Estado (un órgano consultivo organizado de manera corporativa, y que incluía representación indígena), creó el Tribunal Supremo Electoral, el Registro de Ciudadanos y la Ley de Organizaciones Políticas provisional —instituciones y reglas básicas para los procesos electorales—.

Todo el diseño institucional señalado indicó la existencia de una verdadera disposición de superar la exclusión política y, por consiguiente, se crearon las condiciones para ampliar la participación, se simplificaron los trámites para inscribir a un partido político, se redujeron significativamente los requerimientos. En este nuevo contexto se fundan más partidos, aunque en un principio, esto no necesariamente significó una ampliación de las opciones político-ideológicas. Las condiciones de ese momento, cuando aún no había terminado el conflicto armado y todavía campeaban los mecanismos extra legales de represión, no permitían la participación de todas las fuerzas políticas existentes en la sociedad, especialmente los sectores reformistas y revolucionarios de izquierda.

Composición y competencias, leyes y normas que regulan el TSE y el Registro de Ciudadanos

Como quedó dicho, a raíz del golpe de estado de marzo de 1982 y del consecuente artículo 112 del Estatuto Fundamental de Gobierno, se emitieron en 1983 tres decretos, que normaron lo relativo a la existencia, actuaciones y demás funciones de las entidades políticas. Tales decretos, elaborados por el Consejo de Estado durante el gobierno militar de Efraín Ríos Montt fueron los siguientes:

1. Ley orgánica del Tribunal Supremo Electoral, Decreto 30-83;
2. Ley del Registro de Ciudadanos, Decreto 31-83; y
3. Ley de Organizaciones Políticas, Decreto 32-83.

De las tres leyes anteriores fue derogada parcialmente la ley de Registro de Ciudadanos, y se dejaron vigentes las otras dos, no solo como resultado del relevo militar efectuado en agosto de 1983, sino también debido a que esta ley perdió credibilidad cuando el ejército dispuso hacerse cargo de las funciones del registro electoral correspondientes a la Cédula de Identidad Personal (CIP). Esto produjo un fuerte rechazo por parte de sectores organizados y la demanda de volver de nuevo a la cédula de vecindad tradicional con un empadronamiento especial.

La ley sobre el TSE reflejó una de las preocupaciones más conscientes de los dirigentes políticos de esa época, relacionada con los organismos político electorales, en especial su autonomía, legalidad y sobre todo su legitimidad. Por primera vez en la historia de Guatemala desde 1954, se ensayó el sistema de integrar un Tribunal permanente de naturaleza autónoma, que no estuviera supeditado a ninguna autoridad u organismo del Estado. Fue así que se integró una comisión de postulación integrada por el Rector de la Universidad de San Carlos, por un representante de los rectores de las universidades privadas, un representante designado por la Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales y por el Decano de cada una de las facultades o Escuelas de Derecho de todas las universidades. A esta comisión le correspondía elaborar una nómina de 20 candidatos a Magistrados del TSE, de los cuales, la Corte Suprema de Justicia elegiría a cinco magistrados titulares y cinco suplentes.

Por otra parte, las atribuciones del TSE son de orden jurisdiccional: aplican e interpretan las disposiciones legales referentes a la materia electoral y a la inscripción, y al funcionamiento de organizaciones políticas. También son de orden administrativo, en cuanto a su responsabilidad de organización del proceso electoral: designación de funcionarios, de integrantes de Juntas Electorales, así como de compilar y publicar la jurisprudencia en materia electoral. El TSE está integrado por

cinco magistrados electos para un periodo de siete años, presidido por quien ellos elijan como Presidente, y por un secretario general que es el jefe administrativo de las oficinas del Tribunal.

El Tribunal Supremo Electoral comprende los órganos electorales siguientes:

1. El Registro de Ciudadanos supervisa y fiscaliza todas las operaciones de registro de ciudadanos, organizaciones político electorales, candidatos, hechos y actos sujetos a registro electoral. Debe mantener actualizado el padrón electoral y dar cumplimiento a las sentencias judiciales en cuanto a los derechos políticos.
2. Juntas electorales departamentales, Municipales y receptoras de votos son de carácter temporal, encargadas de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en los departamentos y municipios respectivos; integradas por vecinos de las comunidades, nombrados por el TSE antes de las elecciones. Asimismo, cada Junta debe contar con un miembro de cada partido o comité, acreditado como delegado con carácter de fiscal.

La Asamblea Nacional Constituyente emitió la primera Ley Electoral y de Partidos Políticos, a través del Decreto Ley 1-85. Esta ley tiene rango de ley constitucional o fundamental y norma lo referente a los preceptos constitucionales sobre los derechos y deberes cívico políticos, que se enumeran a continuación:

1. Inscribirse en el Registro de Ciudadanos.
2. Elegir y ser electo.
3. Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral.
4. Optar a cargos públicos.
5. Participar en actividades políticas.
6. Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia.

La nueva Ley Electoral y de Partidos Políticos fue elaborada por la Constituyente de tal manera que garantizara: a) la absoluta igualdad de los ciudadanos en el ejercicio del sufragio, excepción hecha de aquéllos a quienes los derechos les han sido suspendidos conforme a la ley; b) el respeto al pluralismo político en igualdad tanto real como formal; c) el sistema de organizaciones políticas que expresen realmente la opinión y la voluntad de los ciudadanos organizados para que, a través del establecimiento de un régimen democrático interno, se evite la manipulación que dirigentes no democráticos puedan hacer de los ciudadanos; d) la autonomía e independencia de las autoridades electorales como garantía de una libre y protegida inscripción, y funcionamiento de los partidos y organizaciones políticas; e) la estructura y procedimientos eficaces para llevar a cabo eventos electorales que preserven la pureza y la legalidad del proceso de votación, el escrutinio y el respeto a sus resultados; f) una amplia y completa fiscalización de los procesos electorales por parte de las organizaciones políticas involucradas; y g) transparencia y publicidad total de las actas y resultados.

Conforme a las disposiciones legales vigentes, el TSE es el garante de la libertad del sufragio, del proceso electoral y de la libre organización de partidos políticos, comités y asociaciones. Este tribunal queda bajo el control jurisdiccional que determina la Ley de Amparo y Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Por otra parte, siendo un tribunal permanente, mantiene la jurisdicción sobre lo contencioso-electoral y no meramente contencioso, convirtiéndose en un tribunal de derecho y dejando de ser un tribunal político, dentro de la unidad del Organismo Judicial.

En conclusión, la Ley Electoral y de Partidos Políticos recoge el espíritu que animó la emisión de los Decretos 30-83 y 32-83, así como las instituciones que estos cuerpos legales establecen, con excepción de la Cédula de Identidad Personal.

Elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente

Las primeras elecciones en este nuevo esquema, las realizadas para Asamblea Nacional Constituyente, mostraron una fragmentación política extrema, las más dispersa de la historia electoral de la etapa que se está revisando. Participaron 20 partidos y comités cívicos, de ellos seis partidos concentraron el 61 por ciento del electorado, los blancos y los nulos ascendieron al 22 por ciento del total de votos emitidos y una variedad de partidos minúsculos y comités cívicos reclamó el resto, es decir, el 17 por ciento. Los partidos con mayor cantidad de diputados fueron el MLN-CAN (23), UCN (21), DC (20), PR (10), PNR (5), PID (5), PUA (1), FUN (1), DC-PNR (1), y OCAS—comité cívico de Quetzaltenango—(1). Los datos pueden observarse en el cuadro 6.

Nótese que por primera y única vez, en estas elecciones se aceptaron comités cívicos en una elección nacional, entre ellos la Organización Campesina de Acción Social de Quetzaltenango. En el proceso electoral para la formación de la Asamblea Nacional Constituyente, disminuyó sensiblemente la abstención con relación a los eventos electorales del período anterior, pues sólo el 41 por ciento de los empadronados no asistió a las urnas.

En las primeras elecciones de este período sobrevivieron algunos partidos políticos del anterior régimen, aunque con un sensible descenso en el favor del electorado, especialmente los partidos que habían sido formados en el período del generalato, en virtud de que la legislación electoral les concedió seguir actuando como tales (MLN, PID, PR, CAN, FUN). La excepción fue la DCG, que emergió como el partido mayoritario, fortalecido por su papel opositor y democrático en el período anterior. Salvo en dos o tres ocasiones cuando una u otra fracción intentó apoyar el proyecto militar como única modalidad a la vista para influir en el poder, la DCG se mantuvo en la oposición, lo cual le dio frutos en el período democrático.³⁸ Asimismo, en estas elecciones surgió el partido Unión del

³⁸ Catalina Soberanis, quien nos relató este hecho, cuenta que hubo un grupo de democristianos que plantearon apoyar la candidatura a la presidencia del General Aníbal Guevara, pero que el grupo de Vinicio Cerezo se opuso, con el argumento que no habían luchado tanto y por tanto tiempo para claudicar tan fácilmente. Ver los documentos escritos por Danilo Barillas y Vinicio Cerezo en 1975.

Guatemala: partidos y resultados combinados de lista nacional y listas distritales para Asamblea Nacional Constituyente 1984

	Resultados absolutos %	Resultados sin nulos ni blancos %
1. Democracia Cristiana Guatemala (DCG)	14.8	19.1
2. Unión del Centro Nacional (UCN)	13.9	18.0
3. Movimiento de Liberación Nacional/Central Auténtica Nacionalista (MLN/CAN)	12.8	16.6
4. Partido Revolucionario (PR)	8.2	10.6
5. Partido Nacional Renovador (PNR)	6.5	8.4
6. Partido Institucional Democráticos (PID)	5.4	7.0
7. Partido de Unificación Anticomunista (PUA)	2.9	3.7
8. Frente de Unidad Revolucionaria (FUR)	2.3	3
9. Movimiento Emergente de Concordia (MEC)	2.2	2.8
10. Frente de Unidad Nacional (FUN)	2.2	2.7
11. Acción Democrática (AD)	1.6	2.1
12. Frente Cívico Democrático (FCD)	1.4	1.8
13. Partido Democrático de Cooperación Nacional (PDCN)	1.1	1.4
14. Frente Democrático Popular/Coordinadora Nacional Democrática (FDP/CND)	0.7	0.9
15. Partido Populista (PP)	0.7	0.9
16. OCAS	0.3	0.4
17. ANP	0.2	0.2
18. COZAUN	0.1	0.1
Blancos	7.6	-
Nulos	15	-

Fuente: Asies

Centro Nacional (UCN), dirigido por el empresario de la prensa escrita, Jorge Carpio, y que se presentó como una opción política nueva, alejada de los extremos. El triunfo de estos dos partidos, la DCG y la UCN, mostró que un 30 por ciento del electorado de ese entonces se inclinaba mayoritariamente por las posiciones centristas. Esto se confirmará de manera contundente en las elecciones generales de 1985, cuando la DC y la UCN pasaron a la segunda vuelta de las elecciones a la presidencia, convirtiéndose en los partidos mayoritarios.

En las elecciones de 1985 disminuyó el número de partidos, pero se amplió en espectro ideológico al participar el PSD, de tendencia socialdemócrata. El gobierno de Mejía Vítores no llegó más allá del reconocimiento legal del Partido Socialista Democrático (PSD),³⁹ un hecho que se explica por la necesidad de dar la mayor legitimidad posible a un evento electoral esencial en el proyecto militar.

Guatemala: partidos participantes en las elecciones generales de 1985 y porcentaje de votos válidos obtenidos en la primera ronda presidencial

Partido	Resultados %
DCG	38.6
UCN	20.2
PDCN/PR	13.8
MLN/PID	12.6
CAN	6.3
Partido Socialista Democrático (PSD)	3.4
PNR	3.2
PUA/MEC/FUN	1.9

Fuente: Asies

³⁹ Posteriormente, en la Asamblea Nacional realizada en 1988, se convertirá en Partido Socialdemócrata.