La DCG ganó la segunda vuelta con más del 68 por ciento de los votos, lo que le confirió un mandato presidencial con un alto grado de legitimidad popular, propicio para llevar adelante su programa de gobierno. También obtuvo mayoría en el Congreso y gozó de un amplio apoyo en la comunidad internacional, aunque luego la situación política y militar en la región complicó los espacios en esa esfera. Su gestión se vio afectada y limitada por la permanencia del conflicto armado en el país, y la influencia aún poderosa del ejército. Durante el gobierno de Vinicio Cerezo, en especial después de Esquipulas II, se hicieron esfuerzos por crear las condiciones para iniciar el proceso de paz. Sin embargo, el enfrentamiento con el sector privado por la reforma tributaria de 1997 y 1998, los intentos de golpe de estado esos mismos años, la situación económica que llevó los indicadores macroeconómicos a una situación crítica, más las serias acusaciones de corrupción administrativa por parte de los medios de comunicación, provocaron tal deterioro de la imagen del partido de la "estrella blanca sobre el fondo verde", que llegó a las elecciones de 1990 en condición de perdedor.

Las reacciones de los partidos políticos frente al intento de golpe de estado de junio de 1988 no fueron de apoyo a la ruptura inconstitucional, pero algunos de ellos aprovecharon la oportunidad para pedir la renuncia del gabinete y del propio Presidente, tal como lo hizo el MLN, mientras que el FUN negó incluso que el intento de golpe hubiera tenido lugar. Algunos rechazaron el golpe y llamaron a que se dedujeran responsabilidades a quienes lo intentaron, como el PSD y el FUR, y otros insistieron en la inutilidad del golpe, como la UCN y el PNR. A título personal, hubo dirigentes que no lo acuerparon, pero lo justificaron. Pero lo que sí se observó fue la ausencia de un decidido y claro apoyo al proceso democrático por parte de los partidos opositores. En ese momento, un analista observaba que "la dificultad para 'ampliar' y 'profundizar' la base de sustentación de la reforma política y de la transición, constituye la más clara evidencia de la limitaciones que presenta el sistema de partidos políticos en Guatemala". Según Gálvez, todo esto obedecía a que la transición se dirigía desde arriba (por el ejército) , con una ausencia de sustentación "desde abajo".[40]

[40] Gálvez, op. cit., p. 83

Es de hacer notar, a propósito de estos eventos, la existencia de una lógica de confrontación que caracteriza a los partido políticos de oposición en Guatemala. Esto pudo observarse en el caso de la propuesta de DCG en 1987 respecto a suscribir un pacto entre los partidos políticos para comprometerse a defender la democracia: aquéllos partidos confundieron el fortalecimiento del sistema político con el apoyo a un gobierno y confirmaron así su desconfianza recíproca, producto de la concepción que tienen sobre la función mediadora que les compete. El pacto que propuso la DCG buscaba dar lugar a un entendimiento entre las organizaciones políticas, realizar consultas y apuntalar el proceso de transición a la democracia frente a los intentos desestabilizadores que se organizaban en el ejército, bajo la inspiración de algunos sectores privados.[41]

Cuadro 8

Guatemala: Partidos participantes en las elecciones de 1990 y porcentaje de votos válidos obtenidos en la primera ronda presidencial*

Partido	Resultados (porcentajes)
UCN	25.72
Movimiento de Acción Solidaria (MAS)	24.14
DCG	17.49
PAN	17.29
Partido Demócrata `(PD)	0.40
PDCN	2.8
MLN-FAN	4.83
FUR	0.51
MEC	1.09
PNR	0.71
PR	2.15
PSD-AP5 (coalición PSD-Alianza Popular Cinco)	3.59

Fuente: Asies

*De 20 partidos inscritos, sólo 14 participaron, pues 3 no pudieron inscribir a su candidato, el general Ríos Montt (FRG-PID-FUN); y 3 no participaron directamente (CAN-UNO-PREG). El MAS ganó en la segunda vuelta al enfrentarse a la UCN.

[41] Es de recordar aquí el papel de ciertos sectores que en esa época se caracterizaron por la búsqueda de salidas no institucionales, destacándose entre ellos el entonces director de Aquí el Mundo, Mario David García.

Hacia el final del gobierno de la DCG se forman dos partidos políticos que van a jugar un papel importante en los años por venir, y que ya en las elecciones de 1990 tuvieron un desempeño relevante. En 1989 se inscriben como partidos políticos, el Partido de Avanzada Nacional (PAN) y el Frente Republicano Guatemalteco (FRG). El primero surgió de un comité cívico que llevó a la alcaldía de la capital a Alvaro Arzú, y el segundo se organizó entre familiares y amigos del que fuera Jefe de Estado, luego de la sublevación militar de 1982, el general Efraín Ríos Montt.

Como consecuencia de la debilidad del apoyo parlamentario al programa del gobierno de Jorge Serrano, es decir, por el carácter minoritario del partido en el Congreso, el MAS promovió una política de alianzas que comenzó con la composición del gabinete, en el que participaron líderes del PAN y el PSD, y que continuó con la alianza formada con la DCG y la UCN en el Congreso, posteriormente conocida como la "trinca infernal", que fue condenada y criticada constantemente por la prensa. Ahora bien, esa alianza era necesaria para que se aprobara la legislación promovida por el Ejecutivo, que de otro modo hubiera encallado en la parálisis de un parlamento opuesto a su programa. Desafortunadamente, estas alianzas fallaron y la dinámica entre el Ejecutivo y el Legislativo degeneró en la compra y venta de votos, tal como sucedió en 1991, primer año de gobierno,[42] cuando se aprobaron los presupuestos de la Nación y otras leyes imprescindibles para el funcionamiento y la obra del gobierno.

En un clima de creciente oposición por parte de diferentes sectores de la sociedad organizada, del estancamiento en las negociaciones de paz después de haber generado grandes expectativas, y del enfrentamiento con la prensa, el gobierno de Serrano inició el proceso de privatización del estratégico sector eléctrico, lo que inauguró una lucha al interior del gobierno, en el Congreso y entre los sectores privados interesados. Es decir, diversos grupos económicos, con influencia dentro del Congreso,

[42] La Lic. Catalina Soberanis, presidenta del Congreso durante ese año, relata que se encontraba de viaje cuando se aprobó el presupuesto y que al regresar, al enterarse de la transacción hecha por Serrano al comprar los votos necesarios, ella le dijo al Presidente: "de aquí en adelante, prepare su chequera".

se vieron envueltos en una pugna despiadada por el control de la probable venta de los activos del INDE, la empresa de generación eléctrica. Fue en este momento que la corrupción llegó a su apogeo, y el presidente guatemalteco acudió al expediente del autogolpe, tratando de emular, al final fallidamente, al presidente peruano Alberto Fujimori.

La reacción de los partidos en 1993, durante la crisis provocada por el malogrado gobierno de Serrano, fue diversa. En resumen, los partidos que se distinguieron fueron aquellos que se encontraban en la oposición y que, en el momento de la quiebra institucional, se enfrentaron decididamente a los designios del Presidente. Estos fueron el FRG y el PAN y, en menor medida, el PSD.[43] Estos partidos se destacaron por movilizarse contra la asonada, propiciar y formar parte de la Instancia Nacional de Consenso, que logró darle una solución a la crisis dentro del marco constitucional y convocar a elección parlamentaria de un nuevo presidente, que recayó en Ramiro de León Carpio.

Lo mismo no puede decirse de los demás partidos, aunque ninguno apoyó abierta y públicamente la acción del Presidente. La DCG, UCN y otros partidos minúsculos e irrelevantes se encontraban a la defensiva, pues en el Congreso eran sus diputados los que se calificaban de "depurables", por graves acusaciones de corrupción. El líder de la UCN, Jorge Carpio, se opuso a la salida que beneficiaba a quienes propiciaron la acción, es decir, sustituir a Serrano por el vicepresidente Gustavo Espina.[44] Las acciones que se distinguieron en ese proceso fueron las realizadas por el Tribunal Supremo Electoral, con Arturo Herbruger a la cabeza; y la Corte de Constitucionalidad, con el desaparecido Epaminondas González en su presidencia. Por su parte, el líder de la DCG, Alfonso Cabrera participó en la constitución de la Instancia Nacional de Consenso.

[43] El ministro de Trabajo Mario Solórzano del PSD fue el único miembro del gabinete que renunció como protesta por el autogolpe.

[44] Hay quienes sostienen que esa oposición fue lo que le costó la vida al líder ucenista, y que precipitó la disolución de esa entidad política.

Durante el gobierno de Jorge Serrano, el sistema de partidos experimentó un alto grado de fragmentación, lo cual se puede observar en las elecciones municipales de 1993, aunque el partido de gobierno haya sacado una sólida ventaja.[45] Al parecer, este hecho fue el determinante para que el presidente Serrano se lanzara a su aventura golpista. Los resultados de estas elecciones pueden observarse en el cuadro 9.

Cuadro 9
Guatemala: partidos que participaron en las elecciones municipales de 1993 y alcaldías que obtuvieron.

Partido	Número de alcaldías
MAS	103
DCG	41
UCN	37
PAN	35
FRG	5
PSD	4
PR	3
PREG	2
CAN	2
FDP	2
MLN	2
UNO	1
TOTAL	237

Fuente: Asies

El restablecimiento de la institucionalidad y la formación de un nuevo gobierno, junto con una activa y decidida acción de la comunidad internacional, en la que destacaron gobiernos del llamado "el grupo de países amigos", creó las condiciones para el avance de las negociaciones de paz. Guatemala era ya, por ese entonces, el único país centroamericano envuelto en un conflicto armado interno. En la mesa de negociaciones se llegaron a acuerdos de gran importancia como el relativo a los Derechos Humanos, que tuvo como consecuencia inmediata la instalación en

[45] Sobre la fragmentación de los partidos políticos en este período, ver infra, p. 65 y sigtes.

Guatemala de la Misión de Verificación de la ONU para Guatemala (Minugua) —que produjo un cambio trascendental en ese terreno—, encargada de velar por el cumplimiento del acuerdo. Asimismo, se suscribieron acuerdos sobre los Desarraigados y Refugiados, la Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y sobre la integración de la Comisión de Esclarecimiento Histórico.

La participación de los partidos políticos en las negociaciones de paz tuvo un carácter limitado, pues su intervención se redujo al encuentro sostenido por ellos con la URNG en España en 1990, así como con la firma del acuerdo en la Isla de Contadora, Panamá, en 1995, cuando se comprometieron, bajo los auspicios del PARLACEN, a atender la agenda de la paz, a promover una reforma constitucional adecuada y a facilitar la inserción de la URNG a la vida política del país. Esta organización insurgente, por su parte, se comprometió a no llamar al boicot del ejercicio electoral que se avecinaba, a finales de 1995.

En este nuevo clima político se organizaron las elecciones generales de 1995, que agregaron un ingrediente particular al proceso político por la participación del Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG), un partido creado poco antes de las elecciones por organizaciones populares ligadas o cercanas a las posiciones de la URNG. Este hecho constituyó la ampliación del espectro político legal, que incluía la representación de una fuerza política de izquierda, lo que no sucedía desde 1950. Es decir, durante 45 años esta expresión social y política fue excluida de las opciones políticas legales, como consecuencia de la contrarrevolución de 1954 y de la polarización que produjo la izquierda al optar, a principios de los años 60, por el camino de la lucha armada para llegar el poder y realizar su programa histórico. En las elecciones de 1995, además del FDNG, participaron en alianza la DCG, UCN y PSD, una coalición que indicó el comienzo de la desaparición de la UCN y el PSD, y el debilitamiento hasta casi la irrelevancia, de la DCG. En estas elecciones surgieron dos nuevos partidos dominantes (PAN y FRG), lo cuales concentraron casi el 60% los votos válidos en la primera vuelta.

Cuadro 10

Guatemala: partidos participantes en las elecciones de 1995 y porcentaje de votos válidos obtenidos en la primera ronda presidencial

Partido	Porcentaje
PAN	36.5
FRG	22.04
DCG-UCN-PSD	12.04
FDNG	7.70
PLP	5.21
UD	3.63
DIA	2.55
MLN	2.30
PP	1.62
FUN-PID	1.17
PREG	1.13
CAMHINA	0.73
PDP	0.53
PDG	0.43
AP-5	0.40
CAN	0.39
FDP	0.38
MD	0.20
PCN-MPL	0.14

Fuente: Asies

En la segunda vuelta los resultados fueron altamente reñidos, pues aun cuando el PAN le ganó al FRG la presidencia por una cantidad irrisoria, 30 mil votos, fue derrotado en la mayoria de los departamentos del interior de la República. La ciudad capital le dio el triunfo a Alvaro Arzú, candidato del PAN, en donde ganó con una distancia significativa (también aventajó en Petén).

El gobierno del PAN se propuso actuar con celeridad y firmar la paz con la URNG, logrando tal objetivo en diciembre de 1996. La desmovilización de la guerrilla se hizo ordenadamente en los dos años siguientes, y hacia finales de 1998 la URNG se convirtió en partido político

con todas las credenciales legales. Por otro lado, entre sus principales metas, el gobierno del PAN se propuso modernizar el Estado de acuerdo a las tendencias y requerimientos mundiales, y así, en 1998, se privatizaron tanto la empresa telefónica como la empresa distribuidora de electricidad, en gran parte del país.

En 1999, luego de una larga negociación que involucró a todos los partidos políticos con representación en el Congreso, reunidos en la llamada Multipartidaria, se consensuaron las reformas que deberían llevarse a Consulta Popular, y que resultaron muchas más de las que el Ejecutivo había elevado al Congreso como parte de los acuerdos de paz. Originalmente eran 12 reformas, que se convirtieron en más de 50 por la insistencia de los partidos de oposición. El TSE convocó a la Consulta Popular para mayo de 1999, sin que ningún partido político se comprometiera de manera abierta con la campaña por las reformas, temerosos de las consecuencias políticas que conllevaba apoyarlas, ya que eran cuestionadas por importantes sectores conservadores, civiles y militares.[46] Con un bajo porcentaje de votantes, los cambios constitucionales fueron rechazados en la Consulta por un escaso margen de votos en contra.[47]

Las elecciones generales de 1999 representaron la apertura a todas las fuerzas políticas existentes en la sociedad, puesto que su realización significó el fin de la exclusión política en el nuevo escenario originado por la firma de la paz. El nuevo partido URNG, que resultó de la fusión de cuatro organizaciones históricas de la izquierda guatemalteca, EGP, ORPA, FAR y PGT,[48] participó sin limitaciones y sin que sufriera de

[46] Las reformas contemplaban modificaciones que afectaban a la institución armada, los derechos indígenas, administración de justicia y funciones del Ejecutivo.

[47] Solamente asistieron a las urnas 18.5% de los empadronados

[48] El PGT constituyó la matriz de todas las fuerzas políticas de izquierda, especialmente las organizaciones político-militares que se derivaron (o desprendieron) directamente del partido comunista fundado en 1949, que apoyó al gobierno de Arbenz. El partido se fue a la clandestinidad en 1954, y dentro de su organización se formaron políticos que desde la década de los 60 militaron en las organizaciones guerrilleras. Ver **Constitución y crisis de la identidad del movimiento revolucionario guatemalteco**, Edmundo Urrutia, tesis de Maestría, México, Flacso, 1986. Inédita.

intimidaciones por parte del Estado o de otra fuerza política. URNG participó en alianza con el DIA, en lo que se denominó la Alianza Nueva Nación (ANN) y se convirtió en la tercera corriente política del país. El partido oficial PAN perdió las elecciones frente al partido opositor FRG, en unos comicios que revirtieron levemente la tendencia al abstencionismo que habia aumentado crecientemente desde el inicio de la transición a la democracia, y en donde emergió una tercera fuerza política, que contribuyó a formar un sistema pluripartidista con tres corrientes políticas predominantes (FRG, PAN y URNG). En síntesis, 13 partidos postularon 11 candidatos a la presidencia.

Cuadro 11

Guatemala: Partidos participantes en las elecciones generales de 1999 y porcentaje de votos válidos obtenidos en la primera ronda presidencial

Partido	Porcentaje
FRG	47.7
PAN	30.3
ANN (URNG-DIA)	12.4
PLP	3.10
ARDE	2.07
FDNG	1.28
UD/LOV	1.15
UCN	1.05
MLN	0.60
AD	0.22
ARENA	0.12

Fuente: TSE

Varios partidos no pasaron la prueba del 4% o la elección de por lo menos un diputado. Este fue el caso del FDNG que se separó de la ANN y selló su cancelación, al igual que ARDE, UCN, MLN, AD y ARENA; en total, seis partidos cancelados. El MLN y la UCN hicieron historia en Guatemala. El MLN desde 1960 fue un actor clave de las fuerzas conservadoras durante el conflicto armado, y la UCN también del proceso de transición que se inauguró en 1984. La DCG sobrevivió porque logró elegir a dos diputados al Congreso, aunque no postuló candidato a la presidencia.

El abstencionismo se reduce ligeramente

Un hecho relevante de las elecciones generales de 1999 fue la modificación de la tendencia creciente al abstencionismo. Sobre este fenómeno, Karin de Maldonado, al escribir sobre los vínculos de los partidos con la sociedad, señaló que "otro de los rasgos sobresalientes que afecta tanto la representatividad de las elecciones como, por consiguiente, la legitimidad de los gobiernos democráticos, es la alta abstención electoral que desde 1984 ha ido en constante aumento, aunque las últimas elecciones generales de 1999 marcaron una ligera mejoría.

Una reciente investigación[49] pudo comprobar que gran parte de la ciudadanía que no vota, se compone de personas (la mayoría de ellas jóvenes y mujeres del área rural), que no se han inscrito en el padrón electoral, o bien, no han terminado el proceso de empadronamiento (aproximadamente un millón de personas mayores de 18 años). Otra razón que explica el abstencionismo, parece residir en el hecho de las grandes distancias que existen entre los domicilios de los electores y las mesas de votación, sobre todo en el campo. Un tercer factor del abstencionismo, sin duda, se encuentra en la desilusión de los electores con respecto a sus gobernantes y las promesas y expectativas que no cumplieron".[50]

Tal como señala K. de Maldonado y se puede observar en las gráficas, desde 1985 hubo un aumento creciente en la inasistencia de la población a las urnas, tendencia que se vio disminuida en las elecciones de 1999, cuando el FRG fue capaz de movilizar a un importante sector de la población. El abstencionismo encuentra entre sus causas principales, la frustración de la población ante la imposibilidad de los gobiernos de resolver los problemas estructurales, a causa de la debilidad estatal y la crisis económica que ha caracterizado al país y a la región en las últimas dos décadas. Abstencionismo y volatilidad electoral son dos fenómenos que atraviesan los procesos electorales desde 1984.[51]

[49] Se refiere al estudio **Por qué no votan los guatemaltecos** de Edelberto Torres-Rivas y Horacio Boneo, Guatemala, TSE, Idea, 2000.

[50] Erbsen de Maldonado, Karin. Manuscrito inédito, 1999.

[51] Sobre la volatilidad ver *infra*.

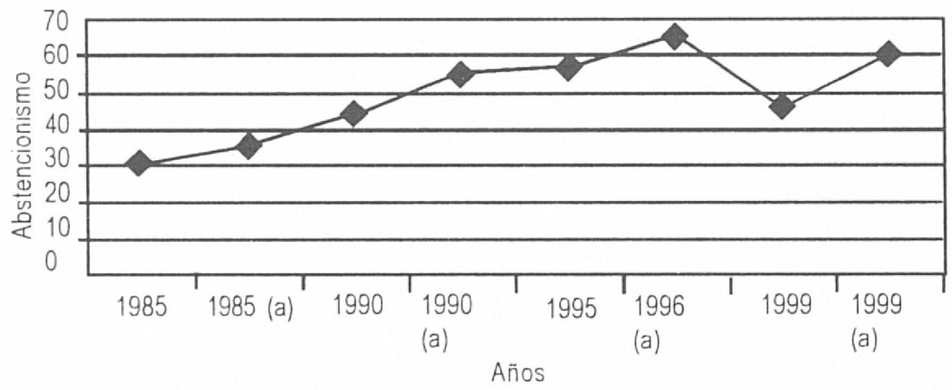
Cuadro 12
Guatemala: Abstencionismo en elecciones presidenciales 1985-2000
(porcentajes)

Año	Votantes	Abstencionismo
1985	69.30%	31%
1985 (a)*	65.30%	35%
1990	56.40%	44%
1990 (a)	45.00%	55%
1995	42.80%	57%
1996 (a)	35.30%	65%
1999	53.80%	46%
1999 (a)	40.40%	60%

Fuente: Elaboración de Asies, de acuerdo con información del TSE
*a) Elecciones de segunda vuelta

Gráfica 1

Abstencionismo 1985-1999



Fuente: Cuadro 12, elaborado por ASIES según datos del TSE

Cuadro 13
Abstencionismo en medio siglo de elecciones, 1950-1999
(Porcentaje de votos emitidos)

Año	% de los empadronados	% de los elegibles
1950	71.50%	30.40%
1961	44.50%	19.00%
1970*	53.30%	25.90%
1982	45.60%	30.60%
1985	69.30%	49.90%
1990	56.40%	41.10%
1995	42.80%	33.30%
1999	53.80%	44.00%

Fuente: Boneo y Torres-Rivas.
*No se tomaron los años 1974 y 1978 por las acusaciones de alteración de resultados.

El bajo porcentaje de votación, tanto con relación a los empadronados como a la población en edad de votar, deja a Guatemala en el lugar 158 en una lista de 163 democracias.[52] Este es el más alto porcentaje de abstencionismo en América Latina, después de Colombia. La mayor asistencia a votar fue en 1984 y en las elecciones inmediatas, pero de allí en adelante la concurrencia a las urnas ha estado declinando, hasta finales de la década de los 90, cuando aumentó posiblemente como resultado de la atmósfera de paz y redemocratización, o por las características de la elección, en donde el candidato ganador logró movilizar a importantes sectores de la población.

[52] Boneo, Horacio; Edelberto Torres Rivas. ¿Por qué votan los guatemaltecos? Estudio de participación y abstención electoral. Guatemala: IDEA; TSE; PNUD, 207 p.

Capítulo 2

EL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SU GRADO DE INSTITUCIONALIZACIÓN (1984-2000)

La perspectiva teórica sobre institucionalización

En la actualidad, los estudios acerca de los partidos parten desde la perspectiva de su desarrollo institucional, precisamente porque se ha comprobado que a mayor institucionalización del sistema de partidos mejor es el funcionamiento de la democracia, y mejor cumplen sus funciones;[53] tales características la han convertido en una visión teórica indispensable.[54] En síntesis, en este estudio se entiende por institucionalización "el proceso por medio del cual las organizaciones y los procedimientos adquieren *valor* y *estabilidad*".[55] Por ello, esta investigación se ha desarrollado de acuerdo con cuatro aspectos que califican el sistema de partidos,[56] los cuales se expresan en los criterios básicos ya mencionados en la introducción:

(a) La estabilidad en la reglas y los patrones de interacción que presiden la competencia entre partidos.
(b) La existencia de partidos que tienen raíces más o menos estables en la sociedad.
(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.

[53] Se consideran 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 de gobierno, de hacer interpretaciones de la problemática socieconómica y de elaborar programas y planes de gobierno.

[54] Para una argumentación *in extenso* de la importancia de la institucionalización, ver Mainwaring y Scully, pp. 21-28.

[55] Samuel Huntington, **Orden político en sociedades en cambio,** Buenos Aires, Paidós. Reimpresión 1998. Los actores desarrollan expectativas, orientaciones, una conducta basada en la premisa de que la práctica o la organización prevalecerán en el futuro.

[56] 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.

(d) La existencia de organizaciones partidarias que internamente funcionan sobre la base de reglas y estructuras razonablemente estables, así como independientes de líderes, caudillos u hombres fuertes.[57]

Los autores que estudian los partidos desde esta perspectiva utilizan una serie de indicadores para medir cada uno de los criterios indicados. Para establecer la regularidad en los modelos de competencia entre partidos utilizan el índice de volatilidad electoral de Morgen Pedersen, que mide el cambio neto de diputados o representantes ante el Congreso de todos los partidos de una elección a otra.[58] Se considera, asimismo, que la entrada o salida de partidos modifica los patrones de competencia del sistema. Para determinar la existencia de regularidad o estabilidad, como hemos visto, también puede observarse la historia y establecer los cambios en las leyes electorales en un período histórico.

Para establecer el segundo criterio, referente 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 esta 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 legislativa debiera ser menos pronunciada, que donde los partidos son menos influyentes. En América Latina, en aquellos países 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 han contribuido 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).[59]

[57] Mainwaring y Scully (1995). Roberts (1998).

[58] Ibid., pp. 7 y 8.

[59] Mainwaring y Scully (1995).

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 por medio de los datos de opinión recogidos por las investigaciones sobre cultura política, 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").[60]

El último criterio indica que las organizaciones partidistas deben ser relativamente sólidas en su estructuración y funcionamiento internos. "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".[61] Pero sobre todo, cuando los partidos no están subordinados a los intereses de líderes o caudillos, o sea, cuando tienen un *status* independiente y un valor propio.

Estabilidad de las reglas y de los patrones de interacción en los partidos

Como se señaló en la introducción, en un período de 50 años, en Guatemala la legislación que regula el funcionamiento y las relaciones entre los partidos ha cambiado en cuatro ocasiones, provocando una inestabilidad que no contribuye a la consolidación de los partidos. Además, en esas mismas oportunidades se han dado crisis políticas que han reducido o constreñido los espacios políticos y modificado las correlación de fuerzas en la estructura de poder, lo cual ha significado también 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.

[60] Mainwaring and Scully Op.cit. La crisis actual que vive Guatemala puede ser una prueba, un test, para evaluar si tal creencia se impone sobre aquellos grupos, elites o actores que se inclinan por un mecanismo distinto. Recientemente, se han expresado convicciones (Sociedad 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

[61] Ibid

Otro criterio, como se mencionó, para medir este aspecto es la volatilidad electoral, y para eso existe el índice de Pedersen, que mide el cambio neto de la participación por curules (o votos) de todos los partidos de una elección a otra. El índice se obtiene sumando el cambio neto del porcentaje de curules ganado o perdido por cada partido de una elección a otra, y luego se divide la suma en dos.[62] Al tomar valores máximos o mínimos, según la composición de las alianzas, los resultados que se obtienen para Guatemala durante el período 1985-1999, son los siguientes:

Cuadro 14
Volatilidad electoral en Guatemala (1985-1999)

Años	Máximo	Mínimo	Punto medio
85-90	54.72	41	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, basado en datos del TSE. Ver anexo.

Como puede verse, si tomamos el punto medio de los valores que califican la volatilidad electoral, Guatemala tiene uno de los índices más alto en América Latina, lo cual señala que es muy baja la variable sobre la estabilidad en el patrón de interacciones y de reglas en el funcionamiento del sistema de partidos políticos. La comparación con otros países la podemos observar en el cuadro y gráficas que siguen:

[62] Citado por Mainwaring and Scully (1995)

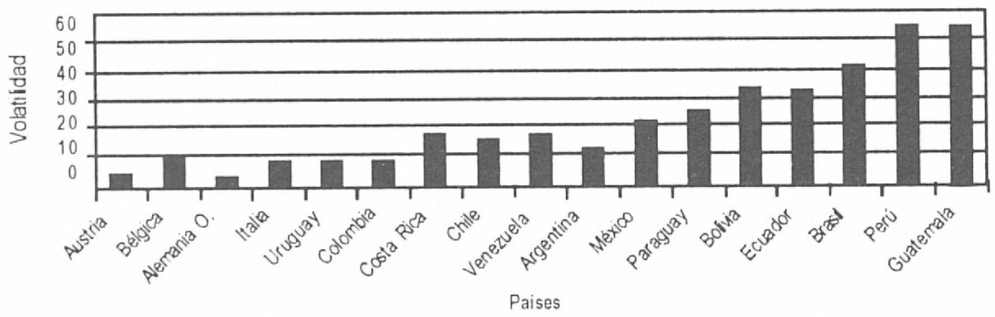
Cuadro 15
Volatilidad electoral en 13 países*. Número de curules o escaños en el Congreso**

País	Años	No. de períodos 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 Guatemala difiere con los otros países en cuanto a los años, se supone que se mantuvieron índices parecidos en los años siguientes.
**En la cámara baja en aquellos países de sistema bicameral.

Gráfica 2

Volatilidad electoral en 13 países latinoamericanos, comparados con la de 4 europeos



Fuente: Cuadro 15, basado en Mainwaring, Scully y Pira

Así, una hipótesis para dar cuenta de la volatilidad, señala una alta correlación entre volatilidad y voto contra el partido oficial, relacionada con el desempeño económico. Recesión, inflación y devaluación durante los años 80, fueron los factores que explicaron la falta de continuidad de los partidos de gobierno y la volatilidad electoral. 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. Empero, no siempre se cumple la correlación, por lo que deben buscarse otros factores que le den sentido.

A este respecto, Karin de Maldonado señala que "en Guatemala no tenemos un sistema de partidos bien establecido. Más bien, su característica es la gran volatilidad[63] 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 en muchas de las elites políticas, entre 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 efímera existencia de una gran variedad de partidos, pero sobre todo en la acelerada desaparición, división o disminución extrema aun 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 del PAN. Otro efecto del tal volatilidad o dasafección 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".[64] Para ilustrar uno de los aspectos

[63] Aquí está haciendo referencia a una interpretación amplia de volatilidad, que incluye la temporalidad.
[64] Erbsen de Maldonado, Karin, op cit.

que señala K. de Maldonado, sobre el paso de un partido a otro de los lideres, en los cuadros siguientes puede observarse el grado de deserción o transfuguismo que hay en los diputados electos al Congreso de la República:

Cuadro 16
Guatemala: Transfuguismo y 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	—	1
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 MLN participó en alianza con el PID. No tuvieron bancada unitaria. ** El PR participó en alianza con el PDCN. No tuvieron bancada unitaria. *** Ese año, el PSD perdió a un diputado, Enrique de León, quien se hizo independiente, pero ganó tres nuevos adherentes entre otros diputados.

Cuadro 17
Guatemala: Transfuguismo y composición del Congreso, 1991-1994

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	—	0
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	—	0
Independientes	—	3	13	13
Bancada de Unidad	—	—	16	16
Bancada del Cambio	—	—	7	7
	Total:	116 diputados	-36/+36	

*PID-FRG-FUN participaron en coalición en las elecciones, 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.

CENTRO DE INFORMACION
ASIES
Y DOCUMENTACION

Cuadro 18
Guatemala: Transfuguismo y Composición del Congreso, 1996-1999

Partido	Enero 1996	Enero 1997	Enero 1999	Dif-96/99
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	—	4	10	10
Diputados independientes	—	2	—	—
Total:	80		-10/+10	

Fuente: Informes anuales del Congreso de la República.
Nota: algunos años no aparecen porque en el informe no constan datos.

Los datos mostrados en los períodos parlamentarios indicados coinciden con el carácter crítico o inestable de la situación política en la que se desenvolvieron. Por ejemplo, en el período 1990-1993 —cuando gobernó Jorge Serrano el Congreso estuvo más fragmentado, el gobierno no tuvo mayoría y se dio una descomposición en las relaciones Ejecutivo y Legislativo—, el transfuguismo fue muy alto, si lo comparamos con los períodos anterior y posterior. De todos modos, el transfuguismo es alto para todos los períodos, visto en porcentajes: para el primer período fue del 18 por ciento; para el segundo, del 31 por ciento, y para el tercero del 12.5 por ciento.

Proceso de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos

La creación de estructuras jurídico-políticas que garanticen la efectividad democrática del sistema electoral y de las organizaciones políticas, es una manera de contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad. En este sentido, varios analistas y académicos consideran que la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) guatemalteca, emitida bajo el paradigma político de la participación ciudadana y el evitar el fraude electoral, debe actualizarse para garantizar además la legítima representatividad.

Dicha ley ha sido reformada varias veces por el Congreso de la República, a través de los Decretos 51-87, 74-87 (ante la realización de las elecciones municipales de 1988), del decreto 35-90 y, por último, en adecuación a la reforma constitucional de 1994. De todas estas modificaciones, la contenida en el Decreto 74-87 fue la más comprensiva, pues abarcó un buen número de artículos, desde aspectos relacionados con la anulación del voto obligatorio por considerar que era incompatible con el sistema democrático de libertad electoral, hasta la nulidad de las votaciones y el delito electoral (74 modificaciones). Estas reformas fueron realizadas por iniciativa del TSE, por considerar que algunas disposiciones de la ley no se ajustaban a determinadas normas constitucionales y porque era conveniente hacerlo en otros casos.

En 1996, los Acuerdos de Paz y, específicamente, el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral reconocieron que los procesos electorales en el país tienen deficiencias que dificultan el goce efectivo del derecho al voto. Entre éstas se destacan la falta de documentación confiable de los ciudadanos, la ausencia de un padrón electoral técnicamente elaborado, la dificultad de acceso al registro y a la votación, las carencias en la información y la necesidad de una mayor transparencia en las campañas electorales. Con el propósito de promover las reformas legales e institucionales que corrijan dichas deficiencias y limitaciones, se propuso la creación de la Comisión de Reforma Electoral (CRE), encargada de proponer un conjunto de recomendaciones.

La CRE se integró por un presidente (nombrado por el TSE); un representante y un suplente de cada partido político con representación parlamentaria, así como por dos miembros y sus respectivos suplentes del TSE. Esta comisión extraparlamentaria no tiene antecedente en la historia político-electoral de Guatemala, ya que al agrupar a representantes de los partidos políticos y miembros del TSE, combinó elementos que proveyeron mayor solidez y confiabilidad al proceso de discusión. Los partidos políticos que participaron en la CRE fueron: PAN, FRG, FDNG, DCG, UCN, MLN y UD.

La Comisión empezó a trabajar a pocos meses de la firma de los Acuerdos. Su agenda mínima contenía los siguientes temas:

a) Documentación
b) Empadronamiento
c) Votación
d) Transparencia y publicidad
e) Campaña de información
f) Fortalecimiento institucional

Es importante mencionar que la CRE hizo un llamado a instituciones y personas individuales a presentar sus iniciativas de reforma y, luego, compiló todas las iniciativas presentadas. Basada en éstas, más las que surgieran en su seno, presentaría su informe a la Comisión de Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República. Dado todo lo anterior, se esperaba que la estructura de la CRE garantizara la incorporación de las diversas iniciativas sociales en su propuesta. Sin embargo, existieron reiteradas y patentes limitaciones para que las observaciones y propuestas emanadas de la sociedad organizada, fueran tomadas en consideración.

Al concluir el trabajo de la Comisión, se trasladó la propuesta al Congreso, por iniciativa de ley del Tribunal Supremo Electoral (19 de agosto de 1998), y a pesar de que todos los partidos con representación legislativa avalaron la referida propuesta, ésta no llegó a ser discutida por el pleno de esa legislatura (1996-2000). En consecuencia, la consideración

se trasladó a la siguiente legislatura (2000-2003), con la que se inició una etapa diferente y un nuevo grupo de reformas fue presentado a la Comisión del Congreso por personas y diversas organizaciones de la sociedad.

No obstante, aunque se esperaba que la Comisión realizara un adecuado estudio y análisis, sobre todo en cuanto a los cambios considerados como los más importantes -fiscalización, financiamiento, transformaciones internas de los partidos y el fortalecimiento del TSE-, éstos no se sucedieron y el proyecto de reforma que se envió a la Corte de Constitucionalidad, dista mucho de los objetivos contemplados originalmente en los Acuerdos de Paz.

En efecto, el proyecto de ley recibió dictamen favorable de la Comisión Específica de Asuntos Electorales (que introdujo modificaciones a la propuesta originalmente presentada por la CRE) fue sometido a discusión en el pleno del Congreso a finales de julio de 2001, remitido a la Corte de Constitucionalidad para su dictamen aún está pendiente y la discusión y aprobación por artículos; esto podría significar que si hay cambios al texto, será indispensable un nuevo dictamen de la CC. Es necesario precisar que éste tendrá que limitarse a identificar aquellas modificaciones a la ley que riñan con preceptos contemplados en la Constitución de la República, pero no constituye una aprobación o un cuestionamiento político a lo propuesto por el Congreso.

El proyecto de reformas y su incidencia en la institucionalización de los partidos políticos

El proyecto de ley de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos en discusión, no presenta ninguna modificación que apunte al fortalecimiento, institucionalización y democratización interna de los partidos políticos, excepto la reforma al artículo 19 en donde se aumenta el número mínimo de afiliados[65] de 5,000 a 13,000, aproximadamente (0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones), para que pueda existir y funcionar un partido político.

[65] La ley vigente establece que, de conformidad con el último censo oficial de la República, el partido político debe contar con el mínimo de un afiliado por cada dos mil habitantes, que esté en pleno goce de sus derechos políticos en el Registro de Ciudadanos.

Por otro lado, a pesar de que la Comisión de Reformas Electorales propuso aumentar el financiamiento a los partidos políticos, a razón de $2 pesos centroamericano por voto[66] –siempre que el partido haya obtenido no menos del 5% del total de sufragios válidos depositados en las elecciones generales–, los requisitos para que éstos cuenten con organización partidaria vigente, tampoco se tomaron en consideración. La reforma propuesta al articulo 49 indica que en el ámbito nacional el partido político debe contar con organización partidaria como mínimo en 50 municipios "o" en por lo menos 12 departamentos. La ley vigente por su parte señala que el partido debe contar con organización partidaria como mínimo en 50 municipios "y" 12 departamentos. Además, la propuesta de que en los municipios los partidos contaran con filiales adicionales, no fue retomada.[67]

Siendo lógico un aumento al financiamiento público –dado el incremento que los diferentes bienes y servicios ha tenido desde 1985–, diversos sectores opinaron que no era conveniente si no estaba debidamente regulado. La modificación propuesta no regula aspectos relacionados a la utilización que debe darse a dichos fondos, tales como actividades permanentes del partido, gastos de formación y capacitación de cuadros como lo proponía la Comisión de Reforma Electoral y el TSE. Otro elemento a señalar es la permisividad que se otorga a los partidos políticos para transportar a los votantes el día de la elección.

Asimismo, el dictamen de la Comisión eliminó la sección segunda (del límite de gastos de campaña electoral); la tercera (de los límites de las distintas campañas electorales); y la cuarta (de la fiscalización). En dicha sección, la CRE daba un concepto de lo que debe entenderse por "campaña electoral" y se determinaban expresamente todos los rubros que serían susceptibles de control por parte de la auditoría electoral. También se señalaban los límites de gasto electoral en las campañas para Presidente y Vicepresidente de la República, candidatos al Congreso

[66] La ley vigente indica que los partidos políticos gozarán de financiamiento estatal, a razón de dos quetzales por voto legalmente emitido a su favor, siempre que el partido haya obtenido no menos del 4% del total de sufragios válidos depositados en las elecciones generales.

[67] En la propuesta de la CRE, lo de las filiales adicionales está en la Artículo 46 Bis.

de la República por lista nacional y diputados al Parlamento Centroamericano; campañas de diputados al Congreso por distrito; campañas para alcaldes y corporaciones municipales. Según el dictamen de la Comisión, el mismo límite de gastos sería aplicable a cualquiera de las campañas antes mencionadas, lo cual es considerado impropio por algunos sectores por no ser equitativo.[68]

Particularmente grave, además, es la omisión de la sección cuarta en donde se establecieron una serie de reglas para el control del gasto de la propuesta del TSE y las organizaciones políticas. Esta fiscalización pretendía cristalizar las cuentas de las organizaciones políticas, así como establecer plazos, formas y procedimientos para el control referido. Finalmente, es importante llamar la atención sobre que las reformas resultan incoercibles, dado que no se fija sanción alguna en el caso de que los partidos violen las normas reguladoras del financiamiento público y privado. Es más, la reforma al artículo 251 *De los delitos y fallas electorales,* elimina el último párrafo, en donde el informe de la CRE establecía: "La ley penal deberá contemplar la tipificación específica de los delitos y faltas electorales y sus respectivas penas".

Estas inconsistencias y debilidades provocaron que diversos sectores de la sociedad solicitaran la suspensión del proceso de aprobación, así como que propusieran el reinicio de un nuevo proceso de diálogo para reorientar los objetivos y fines de esta ley.

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 de la sociedad civil, 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 la década sesenta la organización demócrata cristiana fue un factor clave para la formación de organizaciones sindicales (CNT),

[68] El Foro Guatemala hace este señalamiento al fijar su posición.

de pobladores (MONAP), de cooperativas, de ligas campesinas, etc., pero sus vínculos se fueron perdiendo, hasta desaparecer en los últimos años.[69]

Tanto la URNG como las organizaciones que la componen, han tenido un fuerte vínculo con la sociedad civil y los movimientos sociales. Pero en la actualidad esto está cambiando, pues las organizaciones de la sociedad civil tienden a ser actores independientes de los partidos políticos. Ciertos grupos del movimiento maya, por ejemplo, que en el pasado estuvieron orgánicamente asociados a la URNG, poco a poco se han ido alejando y han coincidido con otros grupos mayas, lo que apunta a un movimiento indígena desligado de los partidos políticos.[70] Sin embargo, la URNG busca establecer y mejorar esos lazos desde su Comité Ejecutivo Nacional mediante comisiones relacionadas con las Organizaciones de la Sociedad Civil (Wilson Romero), de Asuntos Indígenas (Gregorio Chay) y de la Mujer, adscrita al movimiento social de la mujeres. En el ámbito de la organización municipal, la organización de base de la URNG trabaja con las ONG, de las cuales algunas tienen vínculos estrechos con el partido.[71]

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 las organizaciones empresariales. De acuerdo con Font, el sector empresarial más cercano al PAN ha sido el azucarero.[72] 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 trabaja programas de formación y de otro tipo con la iglesia El Verbo;[73] o con un sector empresarial medio, también evangélico. Se menciona que el FRG tiene el apoyo de las ex PAC, pero tal información pende de ser confirmada.

[69] Esto no significa que la DCG como tal, organizara a estos sectores, la representación más exacta es que surgió un movimiento social de naturaleza socialcristiana, que tuvo vínculos con la DCG.

[70] La mayoría de líderes indígenas entrevistados para esta investigación pronosticaron que el tiempo propicio vendría para organizar un partido político maya.

[71] Conversación con Lucky Maza, a cargo de la organización de mujeres y jóvenes en Flores, Petén.

[72] Ibidem.

[73] Información proporcionada por Winston Matamba, del comité pro formación del partido Unionista.

Ante este panorama la apreciación sigue siendo que, como sostiene Font, "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 demandas 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".[74] Por otro 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.

Una de las formas para medir o establecer si existen estos vínculos que también implican la adscripción, el grado de identidad, de identificación, de lealtad, de los ciudadanos a un partido, 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.

Tal como se observa, 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, por lo que podría considerarse 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 1990 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.

[74] Cardenal, Ana Sofía, Jean Font, et al. p. 138

Cuadro 19

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

1990	Elecciones Presidenciales	Elecciones para el Congreso	Diferencia
UCN	25.72%	35.3%	9.58%
DCG	17.49%	23.3%	5.81%
MAS	24.14%	15.5%	-8.64%
PAN	17.24%	10.3%	-7%
PID-FUN-FRG	—	10.3%	—
MLN-FAN	4.83%	2.6%	-2.23%
PSD-AP5	3.59%	0.9%	-2.69%
PR	2.15%	0.9%	-1.25%
PDCN	2.8%	—	—

Fuente: TSE

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

Cuadro 20

Comparación de votos para Presidente y para el Congreso, 1995

1995	Elecciones Presidenciales	Elecciones para el Congreso	Diferencia
PAN	36.56%	53.80%	17.20%
FRG	22.08%	26.30%	4.10%
UCN/DCG/PSD	12.94%	2.50%	4.14%
DCG		3.80%	
UCN		2.50%	
FDNG	7.71%	7.50%	0.20%
PLP	5.21%	-	-
UD	3.58%	2.50%	1%
DIA	2.55%	-	-
MLN	2.25%	1.30%	0.90%

Fuente: TSE

Cuadro 21

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

1999	Elecciones Presidenciales	Elecciones para el Congreso	Diferencia
FRG	47.70%	56.30%	8.60%
PAN	30.30%	33.20%	2.90%
ANN (URNG-DIA)	12.40%	8.00%	-4.40%
DCG		1.80%	
PLP	3.10%	0.90%	- 2.2.%
ARDE	2.07%	—	—
FDNG	1.28%	—	—
UD-LOV	1.15%	0.90%	-0.25%
UCN	1.05%	—	—
MLN	0.60%	—	—
AD	0.22%	—	—
ARENA	0.12%	—	—

Fuente: TSE

Lo acontecido en 1990 volvió a suceder en las elecciones siguientes, pues si en aquel año los partidos con más votos aventajaron a sus candidatos a la presidencia (DCG, UCN), en las elecciones de 1995 y 1999 –a excepción del MAS–, en el caso del FRG y PAN, obtuvo más votos la institución como tal que su candidato a la presidencia, lo cual podría interpretarse como que ambos partidos tienen estructuras partidarias relativamente fuertes en el territorio. Al comparar los datos con otros países de América Latina, podemos notar que Guatemala se encuentra en un rango alto, debido a que los partidos mayoritarios sacan más votos que sus candidatos, pero los partidos pequeños sacan menos votos que sus candidatos.

Cuadro 22
Voto presidencial comparado con el porcentaje de diputaciones en el Congreso, en elecciones concurrentes, América Latina

País	Período	No. de elecciones	La diferencia última	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.

Legitimidad de la vía electoral y de los partidos políticos para el acceso al gobierno

Con relación a los vínculos de los partidos y los sectores o grupos sociales, en los años posteriores a 1954, el sector terrateniente cafetalero en primer lugar, y luego los sectores algodoneros, azucareros y de la carne, tuvieron en el partido Movimiento de Liberación Nacional (MLN), expresión política y relación durante mucho tiempo con carácter inmediato y orgánico. El PID estuvo siempre muy cerca del ejército; el PR compuesto por profesionales y sectores medios, y su base electoral formada por los trabajadores de la costa sur y de otras regiones. En cuanto al sector empresarial, desde que se diversificó, desdoblándose en sectores agrario, industrial y financiero, no ha tenido vínculos orgánicos partidistas. Ni aun durante 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 desarrollado vínculos orgánicos con partido político alguno, tal como sucede en el caso salvadoreño, en donde

el partido ARENA es, efectivamente, la expresión política de los empresarios. Respecto al PAN, cabe señalar que aunque como organización política parecía la llamada a ser el ARENA de Guatemala, por razones relacionadas probablemente con el corporativismo del sector dominante de los empresarios guatemaltecos -quienes siempre han tenido canales de acceso directo al Estado-, no se convirtió en la expresión política de ese sector en su conjunto.

Probablemente, los privilegios en cuanto a la representación de sus intereses ha hecho considerar a un fuerte sector del empresariado -aquél que domina al interior del CACIF-, que era inútil tener una propia expresión política. Además, otro recurso que este sector ha usado para asegurarse influencia, es el financiamiento a los partidos políticos con más probabilidades de triunfar en la lid electoral. Sin embargo, los mecanismos de representación directa han comenzado a no funcionar en el caso de los gobiernos de Alvaro Arzú y Alfonso Portillo.[75]

Pero, en definitiva, todo esto significa que el sector empresarial no concibe la política, los partidos y los procesos electorales como los instrumentos fundamentales para llegar al poder o ejercer influencia en el gobierno. Esto parece suceder también con otros sectores. En relación a la poca capacidad de intermediación de los partidos políticos, Font dice 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".[76]

[75] El apoyo de un sector medio de empresarios, de grupos de militares y del gobierno de los Estados Unidos, 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.

[76] Cardenal, Ana Sofía, et al. Op. cit.

La crisis actual que vive Guatemala, en la que el gobierno de Alfonso Portillo se ha aislado y se enfrenta a la fuerte oposición empresarial y de otros grupos, puede ser 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, algunas voces se pronuncian por la competencia de partidos en procesos electorales, como el único procedimiento válido para llegar al poder político del Estado en Guatemala. A veces se olvida, sostuvo la Sociedad 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".[77]

El predominio, entonces, de mecanismos corporativos ha hecho que no se privilegie a los partidos políticos o las elecciones como principales medios de acción política, aunque es necesario reconocer que la importancia de los partidos ha aumentado. Indicios tales como 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,[78] 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, cuando son desplazados por 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.[79]

[77] Asociación de Amigos del País, Siglo Veintiuno, 11 de julio de 2001.

[78] 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 al actual gobierno, pues se cree que uno de los hombres fuertes es el general (r) Ortega Menaldo, que aún influye en el ejército.

[79] Mainwaring y Scully agregan que aquellos países en donde los líderes o caudillos predominan en los proceos 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.

La afirmación de la legitimidad partidaria y el nuevo liderazgo político-empresarial

Se puede percibir una tendencia a lo largo del año 2001 que podría indicar que las elites empresariales y algunos otros sectores sociales se están moviendo en dirección a los partidos políticos. Este nuevo fenómeno constituiría la afirmación de un nuevo tipo de actor político: por un lado, se encuentran algunos líderes empresariales involucrados directamente en el quehacer político partidario; por el otro, algunos altos oficiales del ejército en situación de retiro, también se han incorporado a proyectos políticos partidarios. Estas adhesiones estarían señalando la existencia de una tendencia que confirmaría el carácter central de los partidos y de los procesos electorales para acceder legítimamente a la gestión gubernamental y al ejercicio del poder político.

La participación de empresarios en la gestión gubernamental, sobre todo en funciones ministeriales y de asesoría, adicionales a las parlamentarias, se remonta a los orígenes del Estado moderno en Guatemala.[80] Asimismo, la vinculación entre grupos empresariales y partidos —casos de subordinación y dependencia de los segundos con respecto a los primeros—, ha sido una constante en la vida política desde los inicios de la reforma liberal en 1871. A pesar de ello, en estos 130 años algunos sectores empresariales dominantes han desarrollado una cultura antipartidaria que con frecuencia se ha manifestado en un rechazo a los partidos, a los políticos, y en consecuencia han optado por la representación de intereses corporativistas.

Sin embargo, lo novedoso del caso presente es que todas las evidencias indican que, visto el número y las calidades de los líderes empresariales que han saltado al escenario político ante el proceso electoral del año 2003,[81] el liderazgo político a nivel nacional posiblemente será ejercido de manera preponderante por empresarios que han decidido involucrarse abiertamente en la política partidaria. Esto lo hacen asumiendo

[80] Ver en el cuadro no. 23 un registro acerca de la participación de empresarios en funciones ministeriales durante el período 1986-2001.

[81] Ver el cuadro no. 24

el compromiso de encabezar, a través de partidos políticos, proyectos pluralistas y plataformas programáticas incluyentes.[82]

Esta nueva situación contrasta con lo observado durante los primeros 15 años del actual proceso de transición a la democracia, donde los líderes políticos de mayor influencia provinieron del seno del propio sistema de partidos políticos; es decir, eran políticos de profesión.[83] En todo caso, cabe precisar que en este mismo período ha habido varios empresarios que en determinado momento fueron candidatos a cargos de elección popular, e incluso algunos de ellos ejercieron funciones públicas.[84] No obstante. con excepción de Jorge Carpio (UCN), Jorge Serrano (MAS) y Alvaro Arzú (PAN), que además de empresarios fueron políticos de profesión y como tales, promotores de sus propios partidos;[85] los otros cinco empresarios no formaron parte activa de las estructuras de los partidos que los postularon.

[82] Cabe aclarar que, aunque nuevo, el fenómeno no es inédito. El Partido de Avanzada Nacional, que surgió a la vida pública en 1984 como un comité cívico electoral, es un antecedente de esta modalidad de la participación de líderes empresariales en partidos políticos. Entre 1989 y 1999 fue promovido y sostenido por empresarios de diversos sectores, quienes se involucraron directamente en el quehacer partidario y gubernamental.

[83] A finales de septiembre de 2001, algunos políticos profesionales parecerían desplazados a un segundo plano en el debate nacional. Estos serían los casos, por ejemplo, de Leonel López en el PAN; de Harris Whitbeck, en el FRG; de Vinicio Cerezo, en la DCG; de José Luis Chea Urruela, en la UD; y de Acisclo Valladares en el PLP. Algunos de ellos lucharán por ocupar posiciones importantes a la hora de la definición de alianzas y candidaturas, pero puede ser que tropiecen con muchas dificultades. Una de ellas, de importancia clave, lo constituye la disponibilidad de recursos financieros.

[84] Tal es el caso de Roberto Carpio Nicolle, Vicepresidente de la República 1986-91 y Presidente del Parlamento Centroamericano 1991-92; Jorge Carpio Nicolle, candidato presidencial de la UCN, 1985 y 1990; Manuel Ayau, candidato vicepresidencial de la alianza UCN-MLN, 1990; Jorge Serrano Elías, candidato presidencial del PDCN, 1985 y presidente de la República 1991-1993; Gustavo Espina, Vicepresidente de la República 1991-93; Alvaro Arzú Irigoyen, Alcalde de Guatemala 1986-89, candidato presidencial del PAN 1990, Ministro de Relaciones Exteriores 1991-92, Presidente de la República 1996-2000; Oscar Berger Perdomo, Alcalde de Guatemala 1991-1998, candidato presidencial del PAN, 1999; Alvaro Colom Caballeros, candidato presidencial de la ANN, 1999.

[85] Alvaro Arzú se involucró en la política activa en la década de 1970, como funcionario del Gobierno de Lucas García (1978-82). Jorge Serrano ejerció funciones públicas durante el gobierno de Laugerud (1974-78). Por consiguiente, se considera que más que como empresarios, han resaltado como políticos profesionales.

La novedad ahora estriba en que la mayoría de líderes empresariales que a la fecha se han lanzado al ruedo político (Bianchi, Botrán, Colom, Coma, González Castillo, Paiz Andrade, Reyes Mayén), lo hacen comprometiéndose de lleno en la construcción de nuevas opciones políticas –como es el caso de Principios y Valores, Transparencia, Unión Nacional de la Esperanza y Unionista— o con la renovación de partidos ya existentes –Partido de Avanzada Nacional (PAN) y Unión Democrática (UD)—. Es decir, no esperan que mediante convocatoria a elecciones, una asamblea nacional partidaria los elija como sus candidatos presidenciales o vicepresidenciales, o como candidatos al Congreso de la República, o a una alcaldía. Otro dato importante a considerar es que, de estos siete líderes mencionados,[86] cinco tienen alguna experiencia de gobierno.[87]

Participación de militares retirados en proyectos partidarios

Durante el actual período de transición a la democracia son varios los oficiales, en situación de retiro, que han sido candidatos a la presidencia o a diputaciones al Congreso de la República.[88] Empero,

[86] No se hace referencia expresa de los también líderes empresariales Jorge Briz Abularach, Presidente de la Cámara de Comercio, Ricardo Castillo Sinibaldi, Presidente del IRTRA y del Comité Organizador de los VI Juegos Deportivos Centroamericanos; y Dionisio Gutiérrez, Director del programa Libre Encuentro y Directivo de Multiinversiones, empresa de la Corporación Gutiérrez; debido a que hasta el momento de escribir este diagnóstico no se conoce con precisión la plataforma partidaria a la que se incorporarían o crearían, pero es evidente que están desarrollando un intenso protagonismo político. En la encuesta de opinión pública realizada por la firma Cid-Gallup a mediados de agosto, sí aparece citado Castillo Sinibaldi, sin embargo, en la misma no se hace referencia a Bianchi, Botrán, Briz Abularach y Gutiérrez.

[87] Bianchi fue Secretario Privado de la Jefatura de Estado, 82-83; Colom fue Viceministro de Economía en 1991 y Director del Fondo Nacional para la Paz 92-97; González Castillo fue Ministro de Economía 93-95 y miembro de la Comisión de Acompañamiento del cumplimiento de los Acuerdos de Paz 1997-2001; Paiz Andrade fue ministro de Finanzas Públicas 86-89 y Presidente del Fondo de Inversión Social, 96-98; Reyes Mayén fue ministro de Agricultura 96-97.

[88] Entre ellos puede mencionarse al Cnel. Jorge Luis Gordillo Martínez, miembro del triunvirato que gobernó Guatemala en 1982 y Ministro de Comunicaciones 82-83, impulsor del partido Movimiento Emergente de Concordia (MEC) desde 1984, y del que fue candidato presidencial en 1990; el Gral. Héctor Alejandro Gramajo, Ministro de la Defensa 87-89, candidato presidencial en 1995 de la alianza de partidos FUN-PID; el Cnel. Francisco Sosa Avila, candidato presidencial en 1999 del partido ARENA; y los generales Guillermo de la Cruz, diputado del PAN en las legislaturas 96-2000, y 2000-2004, y Luis Miranda Trejo, diputado del FRG en la legislatura 2000-2004.

con excepción del Gral. Efraín Ríos Mont,[89] Secretario General del partido Frente Republicano Guatemalteco (FRG), desde que éste se fundó en 1989, la mayoría de ellos no han sido más que candidatos, sin haberse involucrado directamente en la vida interna de los partidos que los postularon.[90]

En la actualidad, el fenómeno a destacar es el hecho que oficiales en situación de retiro con rango de general —dos de ellos ejercieron como ministros de la Defensa Nacional y un tercero como Jefe del Estado Mayor Presidencial; en distintas épocas, dos generales formaron parte de comisiones gubernamentales de negociación de la paz—, también se han involucrado en la construcción de nuevos proyectos políticos partidarios. Este es el caso de los generales Julio Balconi, con el partido en formación Movimiento de Principios y Valores, y Otto Pérez Molina, Secretario General del Partido Patriota, en formación; o bien en el fortalecimiento de partidos establecidos, tal el caso del General Luis Enrique Mendoza, quien en agosto 2001 fue electo, por la Asamblea Nacional del PAN, como miembro del Comité Ejecutivo Nacional.

En este contexto, y dado el prestigio del que estos oficiales generales gozan dentro de diversas promociones militares, no parece remoto aventurar que durante los años 2002 y 2003, un mayor número de oficiales militares retirados se incorporaran activamente a proyectos políticos partidarios para aportar su capacidad, experiencia, disciplina y conocimiento de la realidad nacional, desde una perspectiva de naturaleza cívico-política, alejada de todo carácter autoritario y militarista.

[89] Presente en el escenario nacional durante los últimos 27 años –candidato presidencial en 1974 del Frente Nacional de Oposición, coalición de centro izquierda integrada por demócratas cristianos y social demócratas, que habría perdido las elecciones como consecuencia de un fraude, Jefe de Gobierno de marzo de 1982 a agosto de 1983, cargo del que fue "relevado" por sus propios compañeros de armas; candidato presidencial en 1990 con impedimento constitucional, diputado al Congreso entre 1994 y 1996, cuya presidencia ejerció durante 1995, electo nuevamente diputado en 1999, órgano que preside desde enero de 2000, con la posibilidad de ejercer dicha función hasta el año 2004, a raíz de una reforma introducida en abril de 2000 a la Ley Orgánica del Congreso por iniciativa del Bloque de diputados del FRG, con el respaldo del Bloque del PAN- Ríos Mont es indudablemente el político de mayor influencia en la historia reciente del país– Adicionalmente, debe tenerse presente su carisma, particularmente religioso, en el seno de diversos ambientes militares.

[90] Otra excepción es el Cnel. Gordillo Martínez, que durante 10 años intentó darle vida al partido Movimiento Emergente de Concordia (MEC), sin lograr ganar alguna diputación en tres intentos: 1984, 1990 y 1995, hasta que el partido desapareció.

Algunas implicaciones de este nuevo liderazgo empresarial y militar

Para avanzar en su proceso de consolidación, un sistema democrático precisa de un Estado fuerte, con poder, autoridad y legitimidad, para dirigir con autonomía de los poderes fácticos y realizar los objetivos nacionales de la sociedad a la que sirve, encarnados en un proyecto de nación o en una visión de país.[91] Esto implica aceptar plena y conscientemente el método democrático como la vía legítima para acceder al gobierno y al ejercicio del poder, y desde allí encauzar y resolver, por medio de las instituciones, normas y procedimientos del Estado de derecho, los conflictos de interés que se manifiestan en una sociedad, en forma constante y natural.

Dentro de este panorama, los partidos políticos desempeñan un papel crucial en la formación del consenso democrático: contribuyen ya sea mediante la intermediación, agregación y articulación de los diversos intereses sociales que representan, o bien en el ejercicio del poder o desde la oposición política en el Congreso y los gobiernos municipales, tanto a la afirmación del imperio de la ley, como a la de un Estado responsable, transparente y efectivo rector del bien común.

Por consiguiente, la incorporación a partidos políticos existentes o en construcción, de líderes de sectores que aun en el pasado reciente influían en el poder por canales informales, no institucionales, para satisfacción de sus intereses específicos, estaría afirmando una tendencia en favor de la plena legitimación de la representatividad de los partidos. Esto significa también la legitimación de los procesos electorales y de los órganos del Estado, como los canales idóneos para acceder a los poderes formales del mismo —gobierno, congreso, corporaciones municipales— y a partir de allí gobernar con el fin de resolver las necesidades y satisfacer las demandas sociales.

En síntesis, dos son los rasgos característicos de la afirmación de un liderazgo emergente, circunscrito en este análisis a la incorporación

[91] Para el caso de Guatemala, no es ocioso insistir en que, el conjunto de los acuerdos sustantivos de paz, constituye en una gran medida la base de un proyecto de nación.

activa a partidos políticos de líderes empresariales y altos oficiales militares en situación de retiro:

1) El involucramiento directo de la mayoría de ellos, en la construcción –o renovación- de proyectos políticos partidarios, con todo lo que ello implica.
2) La ocupación o acaparamiento, por lo general, del primer plano del liderazgo político nacional, desplazando a un segundo plano a los políticos profesionales que tradicionalmente han ejercido ese liderazgo.

Cuadro 23
Guatemala: empresarios y ejecutivos vinculados al sector empresarial que se han desempeñado como ministros de carteras relacionadas con el quehacer económico durante el período 1986-2001

Ministerios	86-90	91-93	93-95	96-99	2000-
Finanzas	Rodolfo Paiz	Richard Aitkenhead	—	José A. Arévalo Peter Lamport	—
Economía	Lizardo Sosa	Richard Aitkenhead	Eduardo González	Mauricio Wurmser Juan José Serra	Federico Polá
Agricultura	—	Eduardo Boppel	—	Luis Reyes M. Mariano Ventura	—
Comunicaciones	Eduardo Goyzueta	Álvaro Heredia	—	Fritz García-G.	Luis Rabbé Álvaro Heredia
Desarrollo U. y R.	—	Ricardo Castillo S.	—	—	—
BANGUAT	Federico Linares Lizardo Sosa	Federico Linares Lizardo Sosa	—	—	Lizardo Sosa

Notas:

Richard ***Aitkenhead***, se desempeñó como Gerente de la Asociación de Gerentes y fue miembro de la Comisión de Paz, consultor económico y financiero.

José Alejandro ***Arévalo***, dirigió la Superintendencia de Bancos, Presidente del BCIE, ejecutivo bancario.

Eduardo ***Boppel***, fue Presidente de la Cámara del Agro y de la ANACAFE.

Fritz ***García-Gallont***, fue ejecutivo de una empresa agroexportadora.

Manuel Eduardo ***González*** *Castillo*, formó parte de la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, Presidente de la Teletón, actual Presidente del Banco del Café y Vicepresidente de la Fundación SOROS Guatemala.

Eduardo ***Goyzueta***, se desempeño como Presidente de la Cámara de la Construcción, empresario de la construcción.

Alvaro ***Heredia***, fue Gerente de Hertz, empresario de la construcción.

Peter ***Lamport***, ejerció el cargo de Presidente de la Cámara de Finanzas y del CACIF, embajador de Guatemala ante el gobierno de EUA, Presidente de Distribuidora Marte.

Federico ***Linares***, fue Gerente General del Grupo Financiero FIASA, actual Presidente del Banco GyT Continental.

Rodolfo ***Paiz*** *Andrade*, fungió como Presidente de la Asociación de Gerentes, Presidente del Consejo de Bienestar Social,y Vicepresidente de la Corporación La Fragua.

Federico ***Polá***, ha sido Subgerente y Gerente de la Cámara de Comercio.

Luis ***Rabbé***, empresario de radio y televisión.

Luis ***Reyes Mayén***, ha sido presidente de la Cámara del Agro y del CACIF.

Juan José ***Serra***, empresario.

Lizardo ***Sosa*** *López*, fue viceministro de Finanzas, Ministro de Economía, Secretario General de Planificación, Decano de la Facultad de Economía de la URL, Presidente del Banco Bancasol y Secretario Ejecutivo de ASIES.

Mariano ***Ventura***, ha sido presidente de ANACAFE, empresario caficultor.

Mauricio ***Wurmser***, fue gerente de Tabacalera Centroamericana, empresario publicista.

Cuadro 24
Guatemala: líderes empresariales que se han incorporado a partidos políticos al 30.09.01
(Con indicación del ámbito de proveniencia y plataforma política en la que se han integrado)

Líderes empresariales	Ámbito empresarial	Plataforma partidaria
Francisco Bianchi	Construcción y publicidad	Partido Movimiento de Principios y Valores (en formación)
Alejandro Botrán	Agroindustrial, financiero, comercial	Partido de Avanzada Nacional
Ricardo Castillo Sinibaldi	Industrial	Partido Solidaridad Nacional (en formación)
José María Coma	Telecomunicaciones	Partido Transparencia (en formación)
Eduardo González Castillo	Financiero, agroexportación	Partido de Avanzada Nacional
Alvaro Colom Caballeros	Maquila, asesoría financiera	Unión Nacional de la Esperanza (en formación)
Rodolfo Paiz Andrade	Comercial, agroindustrial	Partido Unión Democrática
Luis Reyes Mayén	Agroindustrial	Partido Unionista (en formación)

Fortaleza de la organización y reglas internas

Se conoce poco acerca de la vida interna de las organizaciones partidarias 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 de 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, tal como sucedió con el ex presidente Jorge Serrano o tiene un final trágico, como fue el caso de Jorge Carpio -UCN-, el partido se debilita o desaparece.[92]

[92] Este no parece ser el caso del PAN, una organización que presenta parcialmente vida propia, pues a pesar de la ruptura que sufrió con su liderazgo tradicional, ha logrado sobrevivir. Cfr. Joan Font, op. cit.

En los partidos, los procesos de toma de decisiones sobre las cuestiones estratégicas, se concentran en la cúpula dirigente. Los procesos de participación y consulta no son muy comunes, y las decisiones sobre las candidaturas a puestos de elección popular, por ejemplo, en muchos casos se realiza en las instancias centrales de los partidos, no de las bases. 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 los pequeños grupos dirigentes. Por ello, en la vida de los partidos, el problema de la renovación del liderazgo partididario de su dirección, es agudamente conflictivo.

También el carácter personalista de los partidos es evidente cuando una figura con aspiraciones presidenciales, frecuentemente algún miembro de la elite capitalista, se hace de un partido político. En este caso, el partido se convierte en vehículo de un proyecto personal, con el riesgo de que la ideología, los valores y principios, se conviertan en realidades secundarias. Muchas veces, partidos pequeños con pocos recursos venden su "ficha", con el propósito de sobrevivir. Hay por lo menos dos casos presentes que se sitúan en esta categoría (UD y Los Verdes),[93] aunque se puede mencionar casos semejantes en el pasado reciente (como el PLP).

Además del personalismo, los recursos financieros y la presencia organizacional a nivel local, los partidos no son muy sólidos y fuertes. Salvo los partidos predominantes (FRG, PAN), la mayoría no tiene presencia en todos los municipios del país, aunque declaran tenerla en cantidades significativas. La DCG aparentemente sigue teniendo 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.

[93] Los cambios ocurrieron a mediados del año 2001.

Cuadro 25
Organización territorial de los partidos con representación parlamentaria

Partido	Departa-mentos	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

La debilidad financiera es también un problema que limita la autonomía de los partidos y los hace depender de las contribuciones privadas, o como se mencionó, los obliga a encontrar personas con grandes capitales para que los financie, aunque esto implique "vender" el partido. Este hecho podría ser superado si se aprueba la propuesta de aumentar el financiamiento público a los partidos, a dos pesos centroamericanos por voto, tal como lo indican las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos,[94] y con el establecimiento de órganos de fiscalización y control de las donaciones privadas.

Específicamente para Guatemala, cuatro son los criterios que determinan el grado de institucionalización: 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. Estos adquieren, según los valores indicados en el siguiente cuadro, en comparación con los valores alcanzados por otros países de América Latina.

[94] Cuando se escribe este estudio, las reformas han sido aprobadas en tercer debate por el Congreso y se encuentran en consultas en la CC. Ver nota 85.

Cuadro 26
Institucionalización de los sistemas políticos en América Latina (1995)

País	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Criterio 4	Aregado
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	3.0	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

Sobre el financiamiento de los partidos políticos en Guatemala

La cuestión del financiamiento de los partidos políticos constituye un tema complejo. Por una parte, la actual Ley Electoral y de Partidos Políticos solo se refiere al financiamiento público[95] de las organizaciones políticas. Sin embargo, el mismo se otorga únicamente a los partidos que obtienen como mínimo el 4% de los votos en elecciones generales. Por otra parte, la experiencia observada desde 1984 al presente, indica que los partidos necesitan recurrir a diversas fuentes para el financiamiento de sus actividades regulares básicas, pero en particular en lo que respecta a los distintos gastos de las campañas electorales. Sobre el origen, administración y destino de este financiamiento de carácter privado, la ley vigente no establece ningún procedimiento de fiscalización o control por parte del órgano electoral, por lo que queda bajo la exclusiva competencia de los respectivos órganos partidarios internos.[96]

[95] Ver artículos 20, incisos f), g), h), i), j) y k), 21 y 22, inciso j), del Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP), reformado por los decretos legislativos 51-87, 74-87 y 35-90.

[96] A las asambleas nacionales partidarias corresponde conocer, aprobar o improbar los informes económicos que los comités ejecutivos nacionales deben presentarles (Art. 26, inc. c), LEPP.

Por consiguiente, para el financiamiento de sus actividades regulares, así como para la cobertura de los gastos de campaña, los partidos promueven la cotización de sus afiliados, en especial de sus dirigentes; procuran la colocación de bonos entre militantes y amigos, así como la realización de rifas y sorteos; solicitan contribuciones de sus miembros que desempeñan funciones tales como diputados, alcaldes, concejales o funcionarios públicos; asimismo, piden contribuciones a empresarios afines a los postulados del partido o amigos de los candidatos a diversos cargos. Por supuesto, esto último ha dado lugar a infinidad de especulaciones en cuanto a las motivaciones reales de tales apoyos y los compromisos que implican, sobre todo para los partidos y los candidatos que llegan a ocupar posiciones de poder e influencia.

En lo que respecta al financiamiento público, el que se ha concedido en las cuatro elecciones generales efectuadas entre 1985 y 1999, éste asciende a la cantidad de doce millones seiscientos cincuenta mil ochocientos cuarenta y dos quetzales (Q.12,650,842), equivalente a 6,325,421 votos. De los aproximadamente 50 partidos que han participado en estos procesos, solo 17 se han beneficiado del mismo. De ellos, 11 lo obtuvieron solo una vez, 3 en dos ocasiones y 3 en tres oportunidades (ver cuadro 27).

Cuadro 27
Guatemala: financiamiento público otorgado a los partidos que obtuvieron más del 4% de los votos válidos en las elecciones generales de 1985, 1990, 1995 y 1999

Elecciones	Partidos con derecho a financiamiento y % de votos recibidos		Financiamiento total otorgado en c/ elección
1985			3,293,334.00
	DCG	38.65	
	UCN	20.22	
	PDCN-PR	13.79	
	MLN-PID	12.57	
	PSD	3.42	
	PNR	3.15	
	CAN	6.28	
1990			2,780,820.00
	UCN	25.72	
	MAS	24.14	
	DCG	17.49	
	PAN	17.29	
	MLN-FAN	4.83	
1995			2,614,432.00
	PAN	36.50	
	FRG	22.04	
	UCN-DCG-PSD	12.94	
	FDNG	7.70	
	PLP	5.21	
1999			3,962,256.00
	FRG	47.72	
	PAN	30.32	
	URNG-DIA	12.36	

Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES de acuerdo con informaciones del TSE

Estructura, ideología y niveles de fragmentación del sistema de partidos

En el período que comprende los años de 1985 a 1999, se registran cuatro partidos dominantes en Guatemala: la DCG, la UCN, el PAN y el FRG, y otros partidos pequeños pero importantes, como el MLN, PR, MAS (efímero), el FDNG (efímero) y la URNG. En el proceso de construcción de la democracia que se inicia en 1984, se pueden identificar dos generaciones de partidos políticos, la que empieza el proceso en 1984 y que prácticamente se disuelve en la crisis de 1993-94, tras el intento fallido de autogolpe de Serrano y del llamado proceso de "depuración" del Congreso de la República. La segunda generación comienza a gestarse hacia finales de la década ochenta, pero emergió definitivamente después de la crisis de 1993-94.[97]

Resulta claro que los partidos dominantes de la primera generación desaparecen o se vuelven insignificantes (UCN, DC, MLN, PR), y los sustituye otra generación de partidos (PAN, FRG, URNG), que al parecer comienza a cambiar, ya que el PAN sufrió una grave fractura en su Asamblea Nacional de 1999 al renovar sus estructuras de dirección, y una posterior deserción hacia nuevas fuerzas políticas, como la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y el movimiento Unionista. Por lo tanto, es posible que se esté ante la emergencia de la tercera generación de partidos y el declive de la segunda generación.

En esta nueva generación de partidos políticos se destacan el partido Unionista, el partido Patriota, la UNE; la URNG, aunque podría clasificarse como de la segunda generación, de hecho se encuentra aún en el período de formación, y enfrentan problemas agudos respecto a la unificación de las fuerzas que lo componen y a su definición ideológica. Del destino del FRG poco se puede decir, toda vez que está a la mitad del período de gobierno, aunque los problemas por los que atraviesa no anuncian grandes posibilidades de sobrevivencia. El famoso "desgaste"

[97] Asies, op. cit. 2000, pág. 10.

que sufren los partidos de gobierno y el deterioro de la situación económica, hacen pensar que el FRG tendrá grandes dificultades para mantenerse en el poder, pero es altamente probable su sobrevivencia por el intenso trabajo organizativo que está realizando, y porque llevó el clientelismo a niveles históricos.[98] Para analizar las variaciones en el sistema de partidos políticos en el período 1984-2000, puede observarse el siguiente cuadro:

Cuadro 28
Guatemala: diputaciones ganadas por partido 1985 - 1999

	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.
Fuente: ASIES, 2000

[98] Entrevista con Camilo Rodas.

A propósito del fin de la primera generación o su decadencia, la explicación se encuentra en la crisis que fue gestándose durante el gobierno de Jorge Serrano, 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 antipartidos políticos realizado por los grupos de poder contra la DCG, durante y después del gobierno de Vinicio Cerezo. En esos días se exacerbó en la población la cultura antipartidos, 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 antipartidos, 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.[99]

Pero el linchamiento público a los partidos políticos –luego de la crisis de Serrano–, mediante la campaña en la prensa que precedió el proceso de depuración, debilitó severamente a los partidos dominantes en esa época, destruyó definitivamente al partido de gobierno (MAS), y abrió paso a otros partidos incipientes en ese momento. La clase política sufrió un trauma que marcó a una generación de políticos y dejó huellas profundas.[100] La clase política quedó estigmatizada. Según sostiene Font "a pocas cosas se les tendrá tanto desprecio en Guatemala como a los partidos políticos. Demagogos, corruptos, oportunistas, innecesarios, problemáticos, son algunos de los calificativos que se le 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 impunidad, la corrupción y la politización de los

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

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

cargos públicos en los referidos organismos había llegado a extremos insoportables".[101] El nuevo presidente, Ramiro de León Carpio, se convirtió en el promotor de una "cruzada por la depuración", que concluyó con elecciones extemporáneas para diputados al Congreso.

Cuadro 29
Guatemala: orientación ideológica de los partidos políticos con representación parlamentaria
1984-2000

	Izquierda	Centro-Izquierda	Centro	Centro-Derecha	Derecha
1984-1990		PSD	UCN DCG	PR, PDCN	PAN MLN PID PNR CAN
1991-1993		PSD	DCG	PR UCN	MAS FRG PID PAN MLN FAN
1994-1995		PSD	DCG	UD	PAN MLN FRG
1996-1999	FDNG		DCG PSD PLG	UCN PAN UN*	FRG MLN
1999-2001	URNG DIA	UNE**	DCG PU**	UD LOS VERDES	FRG PAN PLP
2000-2001	UNID	CSD	DCG	TRANS UD	PP MPV

Fuente: Elaboración propia.
*Partido Unidad Nacionalista, que se convirtió en Unión Nacional.
**Comités pro formación de partidos, pero ya con representación parlamentaria: Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y Partido Unionista (PU). Entre los comités pro formación más importantes, se encuentran: Convergencia Social Democrática (CSD), Partido Patriota (PP), Movimiento Principios y Valores (MPV), Unidad de Izquierda Democrática (UNID), Transparencia (TRANS).

[101] Font, **En** Cardenal, op. cit.