

LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS DE 1985 Y SU IMPACTO EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UNA DEMOCRACIA MULTIPARTIDARIA EN GUATEMALA

Edmundo Urrutia

1. Introducción

El curso de la vida política de Guatemala tomó una nueva dirección al crearse, entre 1983 y 1985, una nueva institucionalidad que enmarcó la lucha política y el ejercicio del poder en reglas y valores democráticos. La Asamblea Nacional Constituyente, electa en 1984, la que el 31 de mayo de 1985 aprobó la Constitución Política de la República, emitió el 3 de diciembre de 1985 la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Durante los 20 años transcurridos desde entonces su vigencia ha normado el surgimiento y el funcionamiento de los partidos políticos, así como las competencias electorales entre ellos, garantizando en todo este tiempo el ejercicio democrático del poder político y su sucesión pacífica.

Esta ha sido la ley electoral y de partidos políticos que más tiempo ha estado en vigencia en la historia republicana de Guatemala y que, sobre todo, más tiempo ha garantizado la participación plural y abierta de todas las fuerzas políticas que tienen expresión organizada en la sociedad guatemalteca. Cuatro procesos electorales generales, 3 elecciones municipales intermedias, una elección extraordinaria de diputados al Congreso de la República, dos consultas populares, cuatro gobiernos constituidos y cuatro generaciones de partidos políticos constituyen la prueba irrefutable de la fortaleza institucional del organismo electoral y la legitimidad de las reglas que enmarcan la lucha por el poder político desde 1985.

Este proceso, sin embargo, no ha estado exento de tropiezos y dificultades. Surge a partir de dos golpes de Estado y en medio de un conflicto armado interno que impuso límites muy estrechos a la participación política de los ciudadanos y que debilitó severamente el Estado de derecho. La institucionalidad en construcción se enfrentó a la resistencia de los poderes fácticos, los que condicionaron su dirección y contenido, generando en algunos momentos situaciones de ingobernabilidad. El momento más crítico tuvo lugar en 1993, cuando mediante una decisión arbitraria se pretendió, fallidamente, alterar el orden constitucional.

Ahora bien, la consolidación del ejercicio civil del poder y la nueva legitimidad establecida desde 1985 abrieron el camino al proceso de paz que, al concluir, hizo realidad las potencialidades de la apertura democrática de mediados de los años 80. A partir del momento de su conclusión desaparecieron todos los obstáculos que impidieron durante más de cuarenta años la libre participación política de los ciudadanos en la construcción del poder nacional

La firma de los acuerdos de paz en 1996 también creó las condiciones para impulsar, a través de un proceso abierto de consultas, reformas necesarias a la LEPP con el objetivo de fortalecer la institucionalidad de los partidos políticos y asegurar una mejor representación ciudadana. Sin embargo, no fue sino hasta el 2004 que se aprobó un primer conjunto de reformas que modificaron sustancialmente aspectos relevantes de la normativa.

El vigésimo aniversario de la emisión de la LEPP constituye una circunstancia oportuna para efectuar un breve recuento de los acontecimientos más importantes del período e intentar una valoración política del significado de la Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1985 para la vida política de Guatemala.

2. Antecedentes

Diecinueve años después del golpe de Estado de marzo de 1963, la sociedad guatemalteca se encontró nuevamente frente a otro movimiento golpista.¹ En efecto, el 23 de marzo de 1982 unos 900 oficiales del Ejército de Guatemala llevaron a cabo una típica operación golpista y derrocaron, no a un presidente civil legalmente constituido, sino a un general, Romeo Lucas García, quien ocupaba tal cargo en apariencia de forma constitucional, pues era presidente merced a un fraude electoral realizado el 4 de marzo de 1978.

En realidad, el movimiento golpista estaba dirigido contra una elite militar que había copado el Estado guatemalteco en los últimos doce años mediante una cadena de procesos electorales fraudulentos, a través de los cuales se habían conformado gobiernos encabezados por militares, con una fachada de legalidad aunque ilegítimos. Así, en 1970 había llegado a la presidencia el general Carlos Arana Osorio, quien había ganado las elecciones de ese año, pero que al adjudicar en 1974 la presidencia a su antiguo ministro de la Defensa, general Kjell Eugenio Laugerud, había inaugurado un ciclo de dictaduras militares en el que los generales presidentes adjudicaban la presidencia a uno de sus ministros de la Defensa.

Sin embargo, el movimiento de los oficiales de marzo de 1982 no solamente impidió las pretensiones del general Aníbal Guevara, otro exministro de la Defensa que dos semanas antes había sido electo como nuevo presidente de la República, sino que además cerró ese capítulo de la historia política del país y preparó la llegada de otro, en el que la ampliación del abanico de fuerzas participantes en el proceso político y el respeto al sufragio electoral habrían de convertirse en los cimientos de una nueva relación entre el Estado, las fuerzas políticas y la sociedad civil.

La situación del país era muy compleja. El golpe de Estado hay que entenderlo en el contexto de una grave crisis política en la que se combinaron, en primer lugar, la lucha guerrillera, que desde algún tiempo atrás había logrado provocar un verdadero alzamiento campesino en vastas regiones de los altiplanos occidental y noroccidental del país, y en menor grado en otras zonas del mismo. En segundo lugar, estaba la variable del descontento generalizado de las fuerzas políticas legales, que presenciaban cómo con una eventual presidencia del general Aníbal Guevara, continuaría por más tiempo el modelo de régimen político en el que la presidencia era reservada para un miembro de la elite militar imperante.

Un tercer elemento era el enorme desprestigio que experimentaba el gobierno del general Romeo Lucas García, que lo mantenía en el mayor aislamiento internacional que jamás gobierno

¹ El último golpe de Estado había sido encabezado por el coronel Enrique Peralta Azurdía, ministro de la Defensa del gobierno del general Miguel Ydígoras Fuentes. Este golpe se llevó a cabo el 31 de marzo de 1963 y tuvo como modalidad el haber sido perpetrado por el Ejército de Guatemala como institución. No hubo rompimiento de las estructuras internas ni de la correlación de fuerzas en el interior del ejército.

guatemalteco haya registrado. La causa del tal descrédito residía, en primer lugar, en la brutal y sistemática eliminación física de cientos de líderes sindicales y del movimiento social en su conjunto, de sacerdotes, alcaldes, maestros de escuela, estudiantes, periodistas, dirigentes políticos de la oposición, dirigentes locales, etcétera, que se inició a finales de 1978, pero que tuvo su mayor expresión entre 1980 y 1981.

Además, como cuarto elemento, estaba la crisis política regional, la cual se había iniciado con toda violencia en 1978, habiendo alcanzado uno de sus momentos más agudos con el triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua en julio de 1979. Tal crisis había continuado con la escalada de la guerra civil en El Salvador en 1980 y se manifestaba en Guatemala con la lucha guerrillera y la correspondiente estrategia contrainsurgente aplicada por el ejército.

Finalmente, en el contexto internacional tenía lugar un proceso conocido como la “tercera ola de democratización”, que se inició con la Revolución de los Claveles en Portugal en 1974 y se extendió hacia países de varios continentes en donde durante décadas se habían entronizado dictaduras militares, como en el caso de la mayoría de países de América Latina, o autoritarismos de corte caudillista como en Filipinas o Paraguay. Al mismo tiempo, este proceso mundial de democratización se produjo paralelamente al ascenso del proceso de globalización, el cual, entre otras cosas, significó la reducción de los espacios de soberanía y la autonomía política en la toma de decisiones por parte de los Estados. Esto último ha significado que los partidos políticos que hacen gobierno tienen demarcado el campo de juego de manera estricta y limitada por los actores dominantes del escenario mundial.

De modo que, en su sentido profundo, la crisis política que atravesaba el país a la altura de marzo de 1982 consistía en el peligro de un colapso general del Estado guatemalteco. Esto no era otra cosa que el riesgo que se viniera abajo el régimen político inaugurado en julio de 1954 cuando tuvo lugar el derrocamiento del presidente Jacobo Árbenz Guzmán.

Así, la primera tarea del movimiento golpista de 1982 tuvo como propósito el desplazamiento de la elite militar que había ejercido el poder desde hacía más de una década, mediante el uso de las fuerzas armadas como instrumento. Esto había cerrado aun más el espacio político en Guatemala, el cual de por sí era tan estrecho que solamente permitía el juego político legal a unos tres o cuatro partidos, en su mayoría de derecha o centro derecha. Sin embargo, con el régimen de los generales ni esos partidos contaban con esa posibilidad, o bien estaban destinados a servir solamente como aparatos que legalizaban al candidato militar.

De esta manera, el desplazamiento de esta elite militar estaba dirigido a reformular el régimen político y colocarlo de nuevo en el ámbito de acción de los partidos políticos. De hecho, se trataba de cambiar el rumbo para recuperar legitimidad para el conjunto del sistema político y el orden económico social que expresaba.²

² Varios autores han citado el hecho de que en el seno del Ejército, en especial en el Centro de Estudios Militares (CEM), había surgido en 1980 una propuesta de alcance estratégico que planteaba la necesaria transición del poder militar al poder civil, y que veía las elecciones de 1982 como la oportunidad para que el Ejército “regresara a los cuarteles”, o se situara en un lugar no visible de la estructura de poder del Estado. Ver el capítulo sobre Guatemala en el libro **Transiciones a la democracia en América Latina** de Arturo Valenzuela (compilador), en donde Rodolfo Paiz Andrade hace referencia a la corriente del *fundamentalismo militar*, una de cuyas cabezas fue el general Alejandro Gramajo. Ver también Edmundo Urrutia, **Recuento de la Transición**, PNUD, Guatemala, 1998.

Por otra parte, la fracción militar gobernante no satisfacía las expectativas del resto de la oficialidad en términos de la conducción de la lucha militar y política contra las tres organizaciones guerrilleras y el partido comunista (que recientemente se había sumado al esfuerzo armado). La oficialidad, especialmente la de más baja graduación, veía a la cúpula militar como un grupo de interés que gozaba de los privilegios del poder, mientras que los oficiales jóvenes estaban en el frente de batalla y sufrían los rigores de la guerra.³ Por ello, el golpe de Estado también constituyó una reformulación de la estrategia militar y política frente a las guerrillas.

El movimiento golpista del 23 de marzo llevó al poder a un grupo de oficiales de baja y media graduación, el que después de un corto período de negociaciones efectuadas ese mismo día, entregó la presidencia a una Junta de Gobierno compuesta por el general (en ese momento de baja) Efraín Ríos Montt, el general Horacio Maldonado Schaad y el coronel Francisco Gordillo Martínez. Ríos Montt asumió como Jefe de la Junta y como Ministro de la Defensa. De inmediato se manifestó el apoyo de las distintas fuerzas políticas de la oposición participantes en las elecciones efectuadas pocas semanas atrás. El apoyo político vino de los partidos Democracia Cristiana Guatemalteca y Movimiento de Liberación Nacional, que habían estado en la oposición en las últimas elecciones y que, con ello, intentaban ganar terreno frente a la nueva situación creada por el golpe. Por el lado de los partidos oficiales, el Revolucionario y el Institucional Democrático sufrieron directamente las consecuencias del golpe: sus sedes fueron desmanteladas y sus dirigentes se colocaron discretamente en el margen de la actividad política.

Sin embargo, la Junta de Gobierno había definido su posición desde el principio, ya que declaró que el movimiento no era un acto de "politiquería" y advirtió que se suspendían las actividades partidarias. Pocos días después, dio a conocer el "Plan de los Catorce Puntos", que se constituyó en el ideario del nuevo gobierno.⁴ En el Plan no se mencionan, más que en declaraciones generales, aspectos de orden económico de los que no se podría deducir un proyecto en esa materia. Sin embargo, en el aspecto político aparecen dos puntos concretos que pueden considerarse la cuestión clave del plan. En el punto 12 se propone: *"Reestructurar el sistema electoral para que, como punto de una verdadera democracia, se respete la participación política y se eviten las frustraciones populares"*. Luego, en el punto 14 el Plan propone *"Reestablecer la constitucionalidad del país, dentro de un plazo perentorio para que los guatemaltecos conozcan y exijan sus deberes y obligaciones, dentro del libre juego democrático"*.

Estos dos puntos, que son en realidad la médula del plan, tienen un significado que trasciende la coyuntura en que fueron redactados. Está claro, pues, que el nuevo gobierno militar, además de la derrota política y militar de la insurgencia revolucionaria, tenía como objetivo central la recomposición del régimen general de partidos para que éstos se convirtieran en los actores principales de los procesos políticos que definen la estructura de poder del Estado. No obstante, la fracción del Ejército que tomó la iniciativa se propuso, aunque confusamente, un proyecto reformista integral que no estaba contemplado en el Plan de los 14 puntos, ni parecía gozar de apoyo mayoritario en el seno del Ejército. Dicho plan se basaría en tres reformas: Tributaria,

³ Carlos Figueroa Ibarra (*El recurso del miedo. Ensayo sobre el Estado y el terror en Guatemala*, EDUCA, Costa Rica, 1991) cita declaraciones de oficiales guatemaltecos publicadas en el diario mexicano *Uno Más Uno* (23.7.81), en las que expresaron que mientras las bajas del ejército iban en aumento, la alta jerarquía militar realizaba desfalcos millonarios con el dinero destinado a la compra de armamentos.

⁴ Los catorce puntos del plan fueron publicados por la prensa nacional.

Agraria y Política. El intento de llevar adelante este proyecto reformista fue lo que caracterizó en gran medida el período en que Ríos Montt y su equipo ejercieron el gobierno. Ese mismo intento fue también la causa principal de su derrocamiento, pues Ríos Montt fracasó en esa pretensión, básicamente porque no contó con ninguna fuerza política y social en la cual apoyarse.

Poco más de dos meses después de haberse instaurado la Junta de Gobierno, el 9 de junio se produjo un “reacomodo” de la misma, por medio del cual renunciaron dos de sus miembros, que actuaban como vocales, el general Maldonado y el coronel Gordillo. Al quedarse como único gobernante, Ríos Montt se autoproclamó Presidente de la República, promulgando al mismo tiempo un Estatuto Fundamental de Gobierno, que le concedía las funciones ejecutivas y legislativas.⁵ Con el aparente propósito de minimizar esta concentración de poder en su persona, paralelamente promovió la creación de un “Consejo de Estado”, que tendría facultades legislativas y de consulta. En este organismo, que se integró con representantes de diversos sectores, fue donde se reinició la actividad política, aunque los partidos se negaron a participar en él.

Dos semanas después, el nuevo Presidente dio a conocer que en la junta de comandantes del Ejército se había decidido que el gobierno presidido por él duraría treinta meses, contados a partir del primero de julio de 1982. Este período de dos años y medio fue considerado prudencial para recuperar la estabilidad económica y política. En marzo de 1983 el gobierno emitió tres decretos leyes que, en opinión de García Laguardia,⁶ se convirtieron en el origen jurídico del proceso de transición. Se trata de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral (Decreto Ley 30-83), la Ley del Registro de Ciudadanos (Decreto Ley 31-83) y la Ley de Organizaciones Políticas (Decreto Ley 32-83). Como consecuencia de la aplicación de esta normativa, la situación política del país durante el segundo semestre de dicho año estuvo dominada, en lo que a la cuestión político partidaria se refiere, por la instalación del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y la creación de comités pro formación de partidos políticos. Debe recordarse que si bien inicialmente la Junta de gobierno había suspendido la actividad partidista, al derogarse la Constitución de 1965 los partidos políticos se habían quedado sin asidero legal. En consecuencia, los que estaban legalmente inscritos antes de marzo de 1982 (ocho en total), fueron reducidos a la calidad de comités pro formación de partidos.

Entre las organizaciones que habían contendido en la oposición en las elecciones de 1982, se formó lo que se llamó la “Multipartidaria” (MLN-DC-CAN-PNR), que en realidad fue un frente de partidos que pugnaban por convertirse en los interlocutores políticos del régimen de facto y por mantener el monopolio del anterior sistema de partidos. Por esa razón, la cuestión del calendario para realizar las elecciones a la Asamblea Constituyente se convirtió en un punto clave. Mientras que a la “Multipartidaria” le convenía que tal elección se efectuase cuanto antes, pues ya tenían la infraestructura lista, al resto de comités les beneficiaba que se fijaran fechas más lejanas para contar así con el tiempo suficiente para organizarse.

Finalmente, el 27 de julio de 1983 se llegó a un acuerdo con los comités pro partidos políticos. El calendario electoral que se concertó fue el siguiente: el 23 de marzo de 1984 se convocaría a

⁵ Durante los casi 80 días que gobernó la Junta, el marco jurídico legal del país siguió siendo la Constitución de la República vigente desde 1965, de la que sólo se había suspendido la vigencia de algunos artículos. Tal Constitución fue formalmente derogada hasta que entró en vigencia el Estatuto Fundamental de Gobierno.

⁶ Jorge Mario García Laguardia, *Política y Constitución en Guatemala*, Edición de la Procuraduría de los Derechos Humanos y de la UNESCO, Guatemala, 1995.

elecciones para una Asamblea Constituyente, el primero de julio de ese año se llevarían a cabo las mismas y la Asamblea tomaría posesión el 15 de septiembre del mismo año.

En agosto de 1983, una semana después de ciertas declaraciones vertidas por Ríos Montt en torno a una eventual reforma agraria, y poco más de un mes después de la promulgación del "paquete tributario", el hasta entonces Presidente de la República fue depuesto por su ministro de defensa, el general Oscar Mejía Víctores. Entre las causas que precipitaron el derrocamiento de Ríos Montt pueden citarse: por un lado, precisamente su intento reformista, ya que en una situación de máxima tensión del Estado guatemalteco, cuya finalidad principal era derrotar a la insurgencia armada, un proyecto reformista podría desencadenar fuerzas sociales y políticas que profundizaran aún más la crisis. El gobierno corría el riesgo, entonces, de abrirse nuevos frentes sociales y políticos. El ala del Ejército que solamente quería resolver el problema político, en su dimensión contrainsurgente y en la cuestión de la legitimidad político partidista, parecía contar con mayor influencia. A juicio del nuevo gobernante, el general Mejía Víctores, el Ejército tomaba ahora el control del gobierno, como institución. El objetivo estratégico del Ejército era dejar la cuestión política a los partidos y garantizar procesos electorales transparentes que le dieran legitimidad al régimen político.

Por otro lado, la orientación religiosa y el estilo de gobernar de Ríos Montt generaron rechazo en amplios sectores de la población y, en particular, un enfrentamiento con la Iglesia Católica. La atmósfera política se hizo más tensa cuando circularon rumores de que el gobernante militar quería alterar el calendario político establecido y prolongar su control del poder.⁷

El gobierno militar de Mejía Víctores se ajustó a los lineamientos expuestos en el Plan de los 14 puntos y en el seguimiento del otro gran objetivo, que consistía en la derrota del movimiento insurgente. El nuevo gobierno ratificó las fechas del calendario electoral acordado por Ríos Montt y se continuó con el proceso de empadronamiento de los ciudadanos. Luego, el 19 de enero de 1984 se emitió el decreto Ley 3-84, mediante el cual se convocó a la elección de una Asamblea Nacional Constituyente. Tuvo particular importancia el hecho de que este gobierno mostrara una relativa apertura hacia las distintas fuerzas políticas, más allá de las tradicionales expresiones conservadoras.⁸

Contrariamente a lo que podría suponerse, el surgimiento de una gran cantidad de comités pro formación de partidos políticos (que llegaban a unos 30) no era indicio de un abanico de corrientes políticas igualmente diverso. En términos globales, las fuerzas políticas que iban apareciendo se situaron a la derecha, en el centro derecha y en el centro izquierda. Como grupo mejor organizado del centro izquierda estaba el Partido Socialista Democrático (PSD), que había formado parte del Frente Democrático Contra la Represión (FDCR), fundado en 1979, e intentó una oposición política a los regímenes de Romeo Lucas García y Ríos Montt, pero básicamente desde el exilio.⁹ La participación del PSD en el nuevo esquema que se estaba gestando fue crucial

⁷ George Black, *Garrison Guatemala*, New York, Monthly review Press, 1984.

⁸ No hay que olvidar que el gobierno de Mejía Víctores intentó una reforma tributaria, la que desencadenó una crisis política que concluyó en el llamado "Lunes Negro", cuando a primeras horas el Jefe de Estado anunció que el gobierno retiraba la reforma propuesta.

⁹ En una visita a Costa Rica, el general Mejía Víctores se entrevistó con el principal dirigente del PSD, Mario Solórzano Martínez, a quien ofreció seguridades para su regreso a Guatemala, para la organización y participación

para el ensayo de apertura política, pues aparentemente había consenso en la oficialidad del ejército y en sectores políticos tradicionales sobre la necesidad de tal apertura.¹⁰

El nuevo régimen político que estaba surgiendo, no obstante, tenía serias limitaciones. Amplios sectores populares de la sociedad guatemalteca no se sentían incluidos en esta apertura, en parte porque veían con desconfianza un proceso de democratización que venía desde el mismo Estado que poco tiempo antes había desatado una ola represiva de tal magnitud y profundidad como nunca antes se había visto en la historia del país. Estos sectores estaban virtualmente paralizados por los efectos de esa ofensiva contrainsurgente, que entre finales de 1978 y 1982 acabó de hecho con la organización sindical y popular en los núcleos urbanos, y arrebató la base social campesina a la insurgencia con la técnica de la "tierra arrasada", con todas las consecuencias que años más tarde se conocerían en detalle a través de los informes de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH).

Del lado de la insurgencia y del abanico de fuerzas que se sumaron al esfuerzo armado, se experimentaba una retirada ante la presión del Ejército, que se traducían en la necesidad de agruparse y de calificar el proceso de apertura como exclusivamente "contrainsurgente". A decir verdad, la profunda polarización política de la sociedad guatemalteca desde los dos extremos impedía en los hechos un proceso de apertura más acelerado.

3. La Asamblea Nacional Constituyente

El primero de julio de 1984 se llevó a cabo la elección de los ochenta y ocho diputados que integrarían la Asamblea Nacional Constituyente, la cual tendría por objeto exclusivamente la redacción de una Constitución Política, una Ley Electoral y de Partidos Políticos y una Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

El proceso de elección de esta Constituyente guardó características especiales, que lo distinguieron sustancialmente de por lo menos dos procesos similares habidos en el país, que habían dado por resultado las constituciones de 1956 y 1965. En efecto, después de la ruptura de 1954, el nuevo gobierno presidido por el coronel Carlos Castillo Armas convocó a la elección de una Constituyente con el propósito de elaborar un nuevo texto de Constitución que sustituyera a la de 1945. Paralelamente, también se debía votar en un plebiscito que tenía por objeto legitimar la presidencia de Castillo Armas.

La elección se llevó a cabo el 10 de octubre de 1954 sobre la base de una lista única de candidatos a constituyentes, los cuales eran postulados por el llamado Frente Anticomunista

electoral de su partido. Solórzano aceptó esa opción y con ello se corrió un poco más el espectro político de la izquierda, pero no más allá.

¹⁰ Al respecto, el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), la fuerza política que hizo de la "erradicación del comunismo" su razón de existir por tantos años, firmó un acuerdo de compromisos con el Partido Democracia Cristiana Guatemalteca (PDCG), que luego ambos partidos entregaron al todavía presidente Ríos Montt (julio 1983), en el que se convenía, entre otras cosas, "garantizar que los ciudadanos puedan organizarse en partidos de acuerdo con cualquier pensamiento político que deseen expresar, sin ningún tipo de excepción" y sin "coartar ninguna iniciativa". *Inforpress Centroamericana* No. 551, 21 de julio de 1983.

Nacional.¹¹ En las “bases” de la convocatoria se estipuló que el voto se emitiría a viva voz frente a los integrantes de la mesa de votación, mientras que el escrutinio se haría en secreto.¹² En el caso de la Constitución de 1965, ésta fue redactada por una Constituyente electa el 24 de marzo de 1964 con la participación de dos partidos: el Movimiento de Liberación Nacional y el Partido Revolucionario, los que habían llegado a un acuerdo con el gobierno militar de Enrique Peralta Azurdía, por medio del cual cada uno presentó diez candidatos a constituyentes, mientras que el gobierno puso los candidatos restantes de una lista única propuesta a los ciudadanos. En esta elección hubo una abstención del 70% del electorado, pero más significativo fue el alto porcentaje de votos nulos, que en la ciudad capital alcanzó el 31% de los votos emitidos.

Por lo tanto, la Asamblea Constituyente de 1984 se distingue de sus dos antecesoras por la relativa libertad de participación política en su conformación. Para ello, el Tribunal Supremo Electoral promovió una disposición (que se incluyó en el texto de la ley electoral específica), mediante la cual los partidos en proceso de inscripción participaron con requisitos mínimos, entre ellos el de presentar un listado de solo cuatro mil afiliados.¹³

Sin embargo, no puede olvidarse que este ambiente de apertura política, sin precedentes desde 1954, se registró en medio de una ola represiva que servía de telón de fondo en los años 1983, 1984 y buena parte de 1985. Si bien la ofensiva contra guerrillera iniciada en 1982 parecía haber quebrado el esfuerzo principal de las guerrillas, los enfrentamientos armados continuaron registrándose a lo largo de esos años con una intensidad que todavía tenía la suficiente fuerza como para marcar los límites del proceso de apertura política.

De esta forma, la coyuntura política estaba caracterizada por la contradicción crucial del período inicial del proceso de democratización: un proceso de apertura política, que se expresaba no solamente en la disposición de permitir una participación cada vez más amplia de los partidos políticos, sino también en los espacios que se generaban en todos los órdenes de la sociedad, en contraposición con los enfrentamientos armados y con la práctica generalizada de métodos represivos extrajudiciales, cuya característica principal era la impunidad en su ejecución.

En las elecciones a la Asamblea Constituyente participaron, con inscripción provisional, diecisiete partidos políticos y tres comités cívicos electorales, todos los cuales inscribieron un total de 1,174 candidatos. Del total de las organizaciones políticas participantes, solamente siete se habían constituido antes de 1982.¹⁴ Los diez partidos restantes y los comités cívicos eran organizaciones surgidas de ese proceso. Lo novedoso de este proceso electoral fue, por un lado, las facilidades que se otorgaron a los partidos para su participación, y por el otro, la ausencia de un partido oficial, así como la clara voluntad de respetar los resultados electorales por parte de las autoridades de facto.

¹¹ Francisco Villagrán Kramer, *Biografía Política de Guatemala*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO-, Guatemala, 1993

¹² *Ibid.*

¹³ Tribunal Supremo Electoral, *Memoria de la elección de la Asamblea Nacional Constituyente*, Guatemala, 1984. Debe recordarse que la ley electoral anterior establecía que cada organización tenía que tener un mínimo de cincuenta mil afiliados.

¹⁴ Democracia Cristiana, Movimiento de Liberación Nacional, Institucional Democrático, Central Auténtica Nacionalista, Revolucionario, Nacional Renovador y Frente de Unidad Nacional. Ver ASIES (2005), *Guatemala: Monografía de Partidos Políticos 2000-04*. Guatemala, pág. 189.

El total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral fue de 2,554,002, de los cuales participaron 1,994,933 personas; es decir, el 78.1%. Sin embargo un elemento muy significativo fue el elevado número de votos nulos y en blanco, que respectivamente fueron 300,513 y 158,866, los que sumados arrojaron la cifra de 459,379 votos. Es decir, el 23% del total de votos emitidos, los que fueron superiores a los obtenidos por el partido más votado: 326,064 para la Democracia Cristiana Guatemalteca.¹⁵

4. El proceso de surgimiento de una nueva legislación electoral

Como ya se indicó, al cumplirse el primer aniversario del golpe de Estado, el 23 de marzo de 1983, el gobierno militar presidido por Ríos Montt emitió las leyes Orgánica del Tribunal Supremo Electoral; del Registro de Ciudadanos; y de las Organizaciones Políticas. En los considerandos de las mismas el gobierno militar insistió en que era necesaria una estructura jurídico política que garantizara la vuelta al país de un régimen constitucional con un esquema político democrático; que un régimen de esa naturaleza debía garantizar a los ciudadanos su participación en la conformación del poder público y que era necesario garantizar a los ciudadanos el derecho de expresarse y organizarse políticamente.

A partir de entonces, la actividad política partidaria comenzó a gestarse nuevamente y a dar lugar a lo que en los años siguientes sería el nuevo régimen de partidos políticos. Pero, antes de pasar revista al desarrollo de ese nuevo sistema, conviene hacer algunos señalamientos de los tres decretos, que en su conjunto constituyeron la estructura jurídica necesaria para el nuevo desenvolvimiento político del país.

No sería exagerado afirmar que el espíritu y el contenido de esas normativas significaron una verdadera ruptura en la legislación electoral y de partidos en el país, pues rompieron con el esquema excluyente y restrictivo de la legislación equivalente establecida desde 1954, la cual tuvo su primera expresión formal con la Ley Electoral de abril de 1956 (Decreto 1069) y que de ahí en adelante, se registró una evolución de la legislación electoral, manifestada en numerosas reformas a dicha ley, cuyo objetivo pareció dirigirse a cerrar aún más los espacios políticos, hasta llegar a la Ley Electoral y de Partidos Políticos de octubre de 1965 (Decreto Ley 387), que puede considerarse la más restrictiva de todas.

Con el objeto de apoyar estas afirmaciones se tomarán en cuenta tres criterios que guiarán un breve análisis de las leyes citadas. Tales criterios son: a) La independencia o autonomía de la entidad encargada de llevar a cabo un proceso electoral; b) Las prohibiciones o restricciones a la participación política y electoral por motivos ideológicos o religiosos, y c) El número de afiliados necesarios para inscribir un partido político.

Así, la Ley Electoral de 1956 dejaba un margen considerable de autonomía para el Tribunal Electoral, pues señalaba que la conformación del mismo se ceñía a lo dispuesto por el artículo 36 de la Constitución vigente. Según dicha disposición, tal Tribunal se integraba por dos magistrados nombrados por el Congreso de La República y uno por el Ejecutivo. Sin embargo, esta autonomía quedaba en cierto modo constreñida por el hecho de que el escrutinio de los votos para

¹⁵ TSE, *Ibíd.*

Presidente de la República se dejaba en manos del Congreso Nacional, el cual declaraba electo al Presidente si éste había obtenido mayoría absoluta. De lo contrario, si un candidato solamente alcanzaba mayoría relativa, el Congreso era el que por elección directa elegía al mandatario. Con respecto a las prohibiciones por razones ideológicas, esta ley electoral, siguiendo los lineamientos constitucionales, abrió el camino de la exclusión más aguda.

En efecto, el artículo 13 del decreto 1069 señalaba que era prohibida la organización y funcionamiento de todas aquellas entidades que propugnaran la ideología comunista o cualquier otro sistema totalitario. También se prohibía la intervención en política a las asociaciones y agrupaciones religiosas, así como a los ministros de los cultos. Finalmente, esta ley exigía contar con un mínimo de cinco mil afiliados para poder inscribir un partido político.

En abril de 1960 se emitió un conjunto de modificaciones a la Ley Electoral, en su mayoría sobre asuntos de carácter administrativo, aunque la verdadera novedad fue el aumento en el número de afiliados para constituir un partido, cifra que se elevó a diez mil afiliados (Decreto 1352).

Después del golpe de marzo de 1963, el gobierno militar encabezado por Peralta Azurdia emitió el Decreto Ley 387, emitido el 23 de octubre de 1965, que creó la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que preparó el camino para las elecciones generales de marzo de 1966. Esta ley mantuvo las directrices fuertemente restrictivas contenidas en la nueva Constitución Política de la República, promulgada en 1965 y profundizó la brecha entre la libre participación política y la ciudadanía. La integración de los órganos y las autoridades electorales, así como sus atribuciones, quedaron plasmadas en nueve artículos constitucionales (del 34 al 42), los cuales significaban verdaderos candados para cualquier intento de modificación.

Por ejemplo, en la Constitución se crearon el Registro Electoral y el Consejo Electoral, el primero como órgano administrativo permanente y el segundo con funciones temporales (durante los períodos electorales). El Registro estaba a cargo de un Director, designado por el Ejecutivo por un período de cuatro años, mientras que el segundo se integraba por el Director del Registro Electoral, por un miembro propietario y uno suplente de cada uno de los partidos políticos legalmente inscritos, un diputado al Congreso de la República designado por ese organismo y un miembro del Consejo de Estado, novedoso órgano de carácter corporativo.

Estas disposiciones constitucionales fueron trasladadas al decreto 387, el cual agregó nuevas restricciones de orden político. Por ejemplo, además de las tradicionales limitaciones a las organizaciones de ideología comunista se añadieron otras como la participación en "actividades subversivas o contra el orden público y la estabilidad de las instituciones democráticas de la República" o la "peligrosidad antidemocrática" (Artículo 30). Estaba claro que esta nueva limitación aludía a los grupos clandestinos que a la altura de 1965 ya habían conformado el primer movimiento guerrillero en el país. Sin embargo, una de las más graves limitaciones fue la relacionada con el número de afiliados, pues se estableció un mínimo de cincuenta mil miembros para constituir un partido político.

Toda esta legislación en materia electoral, que estuvo vigente entre 1954 y 1982, dio como resultado un sistema de partidos sumamente restringido, en el sentido que el número de partidos políticos que lograron inscribirse y participar en actos electorales, no solamente fue corto en

número, sino que fue disminuyendo conforme se fue desarrollando el sistema político en su conjunto.

Las restricciones y prohibiciones por razones ideológicas y políticas, que se fueron ahondando a lo largo del período señalado, dieron lugar a la formación de agrupaciones políticas clandestinas, las que finalmente, junto con otras razones, tomaron la decisión de impulsar la lucha armada como forma de acceder al poder político. La primera de ellas, el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT) fue proscrito en 1954 y desde entonces llevó a cabo sus actividades en la clandestinidad. Posteriormente, surgieron el Movimiento Revolucionario 13 de Noviembre (MR-13) y el Movimiento Revolucionario 12 de Abril (MR-12), todos los cuales, junto con el PGT, fundaron las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR) en 1962.

De ahí en adelante, en la medida en que transcurría el régimen excluyente, con el cierre de los espacios políticos, los grupos armados se iban reagrupando y apareciendo nuevos, hasta que los enfrentamientos armados con el Ejército de Guatemala llegaron a constituir en ciertos períodos la forma más importante de la actividad política, que intentaba ser una alternativa al sistema de partidos políticos imperante.¹⁶

Como consecuencia de todo lo anterior, después de los sucesos alrededor del golpe de Estado de marzo de 1982, que ya se han descrito, las leyes electorales de marzo de 1983 vinieron a ser un verdadero rompimiento con la historia electoral del pasado reciente, ya que su espíritu fue el de apertura, por encima de la vocación excluyente y restrictiva. Asimismo, la nueva legislación se ocupó de garantizar la pureza del escrutinio electoral, en oposición de los procesos fraudulentos que caracterizaron el ejercicio electoral en la década anterior.

El nuevo Tribunal Supremo Electoral (TSE) fue instalado el 30 de junio de 1983 y entre sus atribuciones estaban las de organizar en forma exclusiva el proceso electoral, la declaración de validez de las elecciones y la adjudicación de los cargos; velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones que garantizaran el derecho de organización política de los ciudadanos. Los miembros del tribunal fueron cinco, más un suplente, todos elegidos por la Corte Suprema de Justicia de una lista de candidatos elaborada por una Comisión de Postulación compuesta por autoridades académicas de las universidades, proceso con el que quedó rota toda vinculación directa del TSE con el Ejecutivo.

De todas maneras no hay que olvidar que este acto, decisivo para el proceso de democratización, se estaba llevando a cabo en medio de un clima de tensión por el hecho de que unos días antes se había producido un intento golpista, razón por la cual se había declarado un Estado de Alarma.¹⁷ Además, los enfrentamientos armados continuaban, así como el apareamiento cotidiano de cadáveres de personas ejecutadas extrajudicialmente y las consiguientes denuncias en el plano internacional de las violaciones a los derechos humanos. Por eso mismo, unos días antes, también, había visitado el país el relator de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, el Vizconde Colville de Culross, quien viajó durante unos diez días por las áreas del occidente del

¹⁶ Durante la década de 1970 surgieron el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), la Organización del Pueblo en Armas (ORPA) y el Movimiento Revolucionario del Pueblo IXIM (MRP), mientras que desde la década de 1960 mantenían su actividad clandestina el PGT y las FAR (ya separada del PGT)

¹⁷ *Inforpress Centroamericana*, No. 548, 30 de junio, 1983, y No. 549, 7 de julio 1983.

país en las que el conflicto armado y la represión eran más agudos. A pesar de todo ello, el proceso de apertura siguió adelante.

En lo que respecta a la Ley de Partidos Políticos, siguiendo los criterios que se utilizaron en el análisis de las dos leyes electorales anteriores, ésta apenas tuvo un resabio de las antiguas prohibiciones por motivos ideológicos en el Artículo 51, que prohibía el uso por parte de los partidos de los símbolos que se refieren a credos religiosos, o el nombre, siglas o símbolos de organizaciones internacionales. Aunque esto podría interpretarse de distintas maneras, en realidad desapareció la prohibición expresa de la ideología, la actividad y las organizaciones consideradas comunistas. Pero, en donde se dio un verdadero giro fue en el número de afiliados necesarios para registrar un partido, pues solamente se exigían cuatro mil.

En relación al tema de las postulaciones electorales, la bibliografía y expertos, califican positivamente la apertura que se produjo en el sentido que comités cívicos pudieran postular candidatos a la Asamblea Constituyente. Como resultado de tal disposición, el dirigente indígena Mauricio Quixtán, del distrito de Quetzaltenango y postulado por el Comité OCAS, alcanzó una representación en dicho cuerpo. Sin embargo, hay que precisar que dicha disposición fue contemplada como transitoria¹⁸. Parece ser que más que intentar un esquema de postulaciones abiertas e independientes, lo que se buscaba era garantizar la competitividad en el proceso electoral que daba inicio a la transición democrática con organizaciones políticas en proceso de rearticulación, puesto que dicha postulación sólo era posible en el caso que al momento de la convocatoria, no existieran, con organización a nivel distrital (departamental) por lo menos cuatro partidos.

La Asamblea Constituyente promulgó la nueva Constitución Política el 31 de mayo de 1985, la cual entró en vigencia el 14 de enero de 1986, cuando se instaló el nuevo Congreso de la República, así como el nuevo Presidente y Vicepresidente.¹⁹ Según Jorge Mario García Laguardia, muchos de los diputados constituyentes parecían estar más preocupados por acomodarse en el nuevo régimen que se avecinaba con las elecciones presidenciales que en la factura de una nueva Constitución.²⁰ Por ello, señala el autor citado, se trata de una Constitución poco sistematizada, con 281 artículos y 22 disposiciones transitorias y finales, que necesitaba desarrollarse en más de cuarenta leyes complementarias.²¹ En el documento, añade, se observa una obsesión por la garantía de los derechos humanos, lo cual hace modificar la estructura general de la tradición constitucional anterior al poner como contenido de sus dos primeros títulos los de "La persona humana, fines y deberes del Estado" y "Derechos Humanos". Además, se

¹⁸ El texto de la citada norma dice así: TRANSITORIO: Los Comités Cívicos Electorales tienen derecho a postular candidatos a la Asamblea Constituyente, siempre que en el departamento de que se trate no haya organización partidaria de por lo menos cuatro partidos políticos en la fecha de la convocatoria a elecciones. Para ese efecto, los Comités Cívicos Electorales deben organizarse en el ámbito del distrito electoral correspondiente, debiendo contar con un mínimo de mil afiliados en el caso del Distrito Central o de quinientos afiliados en cualquier otro distrito electoral. En ambos casos, los afiliados deberán saber leer y escribir.

¹⁹ En los meses previos a la elección de la Constituyente se había mencionado en distintos medios políticos del país la posibilidad de que la nueva Asamblea eligiera un presidente de la República en forma provisional, mientras se redactaba la nueva Constitución, pero el gobierno militar se opuso tajantemente y llegó a amenazar con una dictadura si se insistía en ello.

²⁰ Jorge Mario García-Laguardia, *La Constitución Guatemalteca de 1985*, Procuraduría de los Derechos Humanos, Guatemala, 1995.

²¹ *Ibid.*

incluye un título especial, el VI, sobre “Garantías constitucionales y defensa del orden constitucional”.²² Por otro lado, en esta Constitución desaparecieron definitivamente las prohibiciones relativas a organizaciones o actividades “comunistas”.

Finalmente, la Asamblea Nacional Constituyente emitió el 5 de diciembre de 1985 la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Esta ley incluye en su contenido el espíritu y la letra de las tres leyes emitidas en marzo de 1983, es decir, lo relativo al TSE, al registro de ciudadanos y la cuestión de los partidos políticos. No obstante, se trata de una ley muy sistematizada que desarrolla en detalle todos los aspectos relativos a la organización y actividad de los partidos políticos, los comités cívicos, las asociaciones políticas, la integración del TSE y sus atribuciones, y el registro de ciudadanos. Como única prohibición queda el uso de los símbolos nacionales por parte de los partidos políticos.

Con respecto al número mínimo de afiliados que se requiere para la existencia de los partidos, la nueva ley exigió, de conformidad con el último censo oficial de población, un afiliado por cada dos mil habitantes, que por lo menos la mitad de ellos sepan leer y escribir, y que tengan filiales en por lo menos 50 municipios en 12 o más departamentos.

A juicio de algunos expertos, algunos cambios que se introdujeron a la nueva normativa pueden interpretarse como normas que tienen la intención de minar la democracia interna de los partidos políticos. Entre los cambios que aparecen en el decreto de la Asamblea Nacional Constituyente y los decretos leyes del 83 destacan, por ejemplo, el otorgamiento del derecho de voto en la Asamblea Nacional a los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional, a quienes en la disposición anterior solo se concedía el derecho a voz.

También se modificó la disposición relativa a la elección del Comité Ejecutivo Nacional del partido, eliminando el mecanismo de representación proporcional de minorías, tema presente en el proceso de reformas actuales, por su relación con la falta de institucionalización de las organizaciones políticas.

Otros cambios que pueden advertir cierta tendencia hacia un sistema de partidos políticos menos institucionalizado es que la obligación de celebrar asambleas nacionales se cambió de uno a dos años, y que se eliminó la obligación de los partidos políticos de participar en elecciones nacionales, lo cual parece intrínseco a su existencia.

Acerca de la independencia del ente que organiza y ejecuta los actos electorales, en este caso el TSE, la ley la garantiza por medio de un sistema de elección de sus magistrados que no tiene precedentes en la legislación electoral guatemalteca. En efecto, dispone que la elección de los cinco magistrados titulares e igual número de suplentes, corresponde al Congreso de la República, el cual debe escogerlos entre un grupo de treinta candidatos designados por una Comisión de Postulación, integrada por el rector de la Universidad de San Carlos, quien la preside; representantes de las universidades privadas, del Colegio de Abogados, por el Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la USAC y un representante de todos los decanos de las facultades homólogas de todas las universidades privadas. Así, pues, esta Ley Electoral, con las

²² *Ibid.*

modificaciones que se le han hecho en el transcurrir del tiempo, sigue vigente y por su medio se ha normado el proceso electoral y político desde entonces.

5. El sistema de partidos políticos desde 1985

El sistema político y de partidos en Guatemala es el correspondiente al régimen liberal democrático y representativo, el cual se inició con las primeras disposiciones electorales de 1983, y luego con la Ley Electoral y de Partidos Políticos de diciembre de 1985. Sin embargo, contrariamente a lo que pudiera pensarse, la nueva legislación electoral, la más sistemática de todas sus predecesoras y con un profundo contenido democrático, no corrió de forma paralela con los partidos guatemaltecos, pues éstos parecen haberse retrasado en su desarrollo y fortalecimiento institucional. Ha habido, pues, un verdadero desfase entre la legislación electoral y de partidos políticos, por un lado, y el desarrollo y desempeño de éstos, por el otro.

Un ejemplo de este hecho es que, desde 1984 hasta las elecciones de 2003, se han llevado a cabo cinco eventos electorales generales y han participado en ellos un total de 53 partidos políticos, de los cuales solamente uno queda de los que participaron en la elección a Asamblea Nacional Constituyente de 1984.²³ Lo anterior significa que en el proceso político de los últimos 20 años desaparecieron casi en su totalidad las organizaciones políticas que prevalecieron durante buena parte del período autoritario reciente (segunda mitad de los años cincuenta hasta 1985). El partido sobreviviente es el Partido Democracia Cristiana Guatemalteca (PDCG), fundado en 1955.

En la más reciente elección (2003) participaron 17 partidos, de los cuales nueve (52%) participaron por primera vez en un acto electoral; dos partidos (11%) habían participado en cuatro elecciones generales; otros dos (11%) en tres elecciones generales; y tres partidos (17%) habían participado en dos elecciones generales. El resto de los 53 partidos sencillamente había desaparecido.

Todo lo anterior da una idea del grado de volatilidad de los procesos electorales y del carácter temporal de los partidos políticos, que significa que tienen una vida efímera, la cual en muchas ocasiones dura a lo sumo un período presidencial de cuatro años. Este fenómeno está asociado a la carencia de definición ideológica y programática, a la ausencia de vida institucional y partidaria interna, al caudillismo y al clientelismo, a la falta de arraigo en la sociedad, a la debilidad organizativa y falta de recursos de los partidos, los cuales, por ello mismo, han carecido de fuerte presencia territorial a lo largo y ancho del país.

Generalmente, cuando un partido ha hecho gobierno, termina en medio de graves acusaciones de corrupción de sus funcionarios, lo cual incide en buena medida en el desprestigio del partido y su muerte paulatina. Por ello, la corrupción es un mal que se suma a las características negativas de los partidos políticos en Guatemala, la cual ha sido asociada precisamente a la debilidad institucional de los partidos políticos.²⁴ A decir, verdad, ningún partido

²³ Este dato se obtiene de la información y estadísticas que se proporcionan en el texto denominado **Guatemala: monografía de Partidos Políticos 2000-2004**, elaborado por la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (SIES), Guatemala, 2005.

²⁴ Scully y Maiwaring en su libro sobre los partidos en América Latina citan a Samuel Huntington, quien señala que investigaciones empíricas han demostrado que a mayor nivel o grado de institucionalización de los partidos políticos,

de los gobiernos democráticamente electo desde 1985 hasta la fecha ha logrado un segundo período de gobierno, lo cual es revelador en términos del desgaste sufrido en el ejercicio del poder.

En Guatemala quizá nada evoque en el imaginario popular un sentimiento de desprestigio tan fuerte como el hecho de ser *político*.²⁵ A un *político*, sea presidente, alcalde, ministro, diputado o secretario general de su partido, se le asocia por lo general con una compulsión por enriquecerse fácilmente a costa de los fondos públicos. A esta percepción ha contribuido innegablemente la ideología *antipolítica*, *antipartidos* y *anti Estado* que ha prevalecido internacionalmente y que ha penetrado en diferentes sectores nacionales, especialmente en los medios de comunicación. Según esta versión, la corrupción es un fenómeno que se ha convertido en un verdadero cáncer para el sistema político, el cual se materializa en la figura del *político*.

Ahora bien, el grado de realidad de este fenómeno, encuentra una de sus explicaciones en que la búsqueda del poder por el poder se convierte en el caldo de cultivo de la corrupción. Ello quiere decir que ha operado una especie de desideologización de los partidos políticos, en el sentido de que no compiten por llegar al poder para establecer un programa o proyecto de gobierno y, en última instancia, de país, sino que tratan de alcanzarlo porque así está establecido en las leyes del país, y por los beneficios y privilegios particulares que se obtienen del mismo.²⁶

El final de la gran división mundial en los bloques capitalista y socialista, así como el nuevo y pujante empuje de la globalización, que trae aparejada la idea de que la sociedad humana solamente tiene un camino de desarrollo, ha sido una excusa para que los poderes fácticos despojen a los partidos de todo horizonte ideológico y de todo proyecto nacional de desarrollo.

Pero además, dados los recursos financieros que la actividad política requiere, en una realidad socioeconómica como la guatemalteca, caracterizada por la inmensa brecha que crea la desigual distribución de la riqueza, dichos recursos financieros sólo los pueden proveer quienes cuentan con ellos, lo cual compromete sustancialmente la autonomía de los partidos respecto a los poderes fácticos, principalmente de los económicos. De igual manera, la definición de las candidaturas pasa por la capacidad financiera para afrontar la campaña, lo cual tiene efectos muy conocidos al decidir las candidaturas a diputados distritales. Dadas estas circunstancias, algunos analistas han señalado que se ha dado la privatización de la política y de los partidos políticos, pues el financiamiento estatal es totalmente irrisorio. Los datos son dramáticos, lo cual puede evidenciarse en que tras 20 años de transición democrática, el Estado ha entregado en contribuciones normadas en la ley una cantidad cercana a los Q17 millones.

En términos organizativos, los partidos carecen de los recursos materiales y humanos necesarios, lo que se refleja en un funcionamiento que se concentra en épocas electorales y que tiende a desaparecer entre elecciones (o sea, en términos generales han sido maquinarias electorales). Los procesos internos de toma de decisiones no son predecibles ni se hallan

menor es la corrupción en el ejercicio del poder. Scott Maiwaring y Timothy Scully, *Building Democratic Institutions: party systems in Latin America*, Stanford University Press, Stanford, CA.

²⁵ Esto es lo que reflejan las encuestas. Ver las encuestas sobre Cultura Política que ha realizado ASIES desde 1995.

²⁶ En un artículo publicado en *Infopress* se sostiene que la corrupción es un mecanismo que controla a la clase política, un mecanismo que regulan los medios de comunicación de acuerdo a la conveniencia política de los dueños de esos medios. La corrupción es el mecanismo usado para mantener bajo control a la clase política. *Infopress Centroamericana*, No. 1554, 2/4/2004.

rutinizados, ya que las reglas que se encuentran en los estatutos no son respetadas (lo formal no coincide con lo real).

Los partidos, como instituciones, no están por encima de sus líderes, éstos son los que toman las decisiones importantes sin apearse a los estatutos, y su ausencia pone en peligro la existencia del partido. No existen estructuras organizativas en lo local y el alcance territorial, a través de filiales, es limitado. Predomina el centralismo, lo que le resta vida orgánica y autonomía a la organización partidaria territorial.²⁷ Además, la renovación y sucesión periódica de los dirigentes partidarios no está regulada, formándose cúpulas cerradas que no dejan desarrollarse nuevos liderazgos, lo que ahuyenta a la juventud de incorporarse a los partidos. La incorporación del liderazgo indígena y de mujeres brilla por su ausencia.

Finalmente, los partidos carecen de fuertes raíces en la sociedad, lo cual quiere decir que los ciudadanos no se identifican con los símbolos y las propuestas –cuando las tienen– de los partidos y, además, no se afilian ni participan en sus estructuras. Esta falta de vínculos se expresa también en la ausencia de relaciones con organizaciones de la sociedad civil, pues éstas no participan en los mismos ni los consideran vehículos para expresar sus demandas al Estado o los gobiernos. Un analista ha llamado a este fenómeno, la falta de “anclaje de los partidos en la sociedad”. Al contrario, las organizaciones de la sociedad civil, grupos de interés y de presión, compiten con los partidos por la intermediación política.²⁸

Esta debilidad institucional se constituye en una razón estructural que incide en el proceso de formación de las políticas públicas. Esto puede observarse claramente en el impacto que tiene la política dominada por el clientelismo en la formación, diseño e implementación de las políticas públicas, puesto que el elemento decisivo para su selección o definición se encuentra en cuán útil es la política pública para distribuir incentivos o pagar facturas políticas (por apoyo político, por financiamiento, por logística, por contingentes de votos, etc.) Asimismo, puede observarse en la falta de consistencia de las políticas a través del tiempo, es decir, por su volatilidad dada la ausencia de partidos programáticos, así como el carácter particular de las políticas al no expresar intereses colectivos o nacionales.

Cabe preguntarse, entonces, ¿Cuál es la razón por la que a veinte años de la promulgación de la ley electoral vigente, los partidos políticos no se consolidan y su institucionalidad se caracteriza por ser demasiado precaria? Una respuesta a semejante interrogante implica tomar en cuenta distintas variables, que pueden ser:

a) Histórica, por el hecho de constatar que la sociedad guatemalteca se ha desarrollado políticamente en la mayor parte del período republicano en un régimen autoritario, por lo que no se ha creado, ni una cultura política democrática, ni una clase política o un liderazgo democráticos de

²⁷ Una debilidad organizativa con efectos deletéreos es la inexistencia de entes de formación e investigación políticas pertenecientes a los partidos, o cercanos a ellos.

²⁸ En dos diferentes e independientes cálculos sobre institucionalidad, el sistema de partidos políticos de Guatemala resultó ser el de más baja calificación en América Latina en términos de su desarrollo institucional. Asies, *Diagnóstico del funcionamiento del sistema de partidos políticos*, 2003).

larga tradición en la historia del país, ni fuerzas políticas que mantengan profundas raíces históricas en la sociedad.²⁹

b) La ausencia de un régimen político democrático en el cual los partidos políticos constituyen el canal por medio del cual se configura el poder político, ha determinado que en Guatemala hayan surgido expresiones de poder paralelos al régimen político legalmente establecido, los cuales en diversos momentos han contado con mayor capacidad de dominio que el mismo poder público establecido. Como ejemplo, se pueden citar al Ejército, los círculos empresariales organizados; grupos represivos que surgieron al amparo del conflicto armado y, en los últimos tiempos, el crimen organizado. La acción de estos poderes paralelos mina permanentemente la institucionalidad, no solamente de los partidos políticos, sino también del mismo Estado guatemalteco, ya que muchas de las decisiones nacionales se toman en el seno de los mismos, al margen o incluso en contra de la institucionalidad política establecida.

c) Crisis del poder establecido. Los partidos tienen límites en su gestión pública y en cumplimiento de sus funciones porque, más allá de su crisis, existe otra crisis más amplia y profunda, la crisis del poder establecido. Algunos analistas han pensado esta crisis a través del concepto *bloqueo en el poder*, señalando que a partir del inicio de la transición a la democracia electoral en 1985, fracciones de las elites económicas, militares y políticas se han enfrentado a tal punto y de forma tan aguda que se ha disuelto la alianza que gobernó al país desde los años 50 y 60, lo que ha dado lugar a una grave fragmentación del poder.

d) De igual manera, en la Ley electoral vigente se pueden ubicar algunos problemas relacionados con lo que se denomina "ingeniería electoral", que según diversas opiniones, estarían propiciando algunas de las debilidades de los partidos políticos de hoy. El sistema de representación proporcional no es efectivo, pues sus fallas favorecen a los grandes partidos políticos y castigan a las pequeñas fuerzas políticas, dando lugar a la ausencia de representación política de un número considerable de ciudadanos de los distritos electorales. Como está claramente demostrado, solamente distritos de magnitud significativa y con un buen número de escaños garantizan una representación proporcional equilibrada.³⁰

Se han hecho algunos esfuerzos desde los mismos partidos para nadar contra la corriente y reivindicar su naturaleza y su papel central en la política democrática, tales como la elaboración de la llamada *"Agenda Nacional Compartida. Un esfuerzo multipartidario para la Guatemala del Siglo XXI"*, que fue suscrita el 13 de Octubre del año 2003 por los Secretarios Generales de veinte partidos políticos y que constituye "...un esfuerzo multipartidario encaminado a la construcción de la gobernabilidad y puede ser el sustento principal para iniciar un acuerdo nacional que fortalezca al Estado y a la sociedad civil, así como el punto de partida de los acuerdos destinados a definir una nueva Agenda Legislativa".³¹

²⁹ Los liberales del siglo XIX, especialmente a partir de la Revolución de 1871 parecen haber constituido la fuerza política de mayor duración en la historia de Guatemala y de mayor definición ideológica.

³⁰ Para una argumentación más detallada, ver Manuel Estuardo Lara Castillo, *La Representación Proporcional en el Congreso de la República. Propuesta para un Sistema Electoral más Equitativo*, Colección Ciencia Política (No.1), Universidad Rafael Landívar.

³¹ Agenda Nacional Compartida. Un esfuerzo multipartidario para la Guatemala del siglo XXI. Guatemala, Octubre de 2003.

Los compromisos que asumen los partidos en dicha Agenda Nacional Compartida están divididos en cuatro áreas: Política, Económica, Proceso de Paz y Socio Ambiental. Esta Agenda, que es concebida como un primer paso por los propios partidos firmantes, constituye un ámbito importante para buscar consensos que permitan la formulación de políticas públicas de calidad.

Otro esfuerzo conjunto ha sido la conformación del Foro de Partidos Políticos promovido por la OEA y que ha dado frutos muy significativos en la línea de fortalecer la institucionalidad partidaria, tal como el actual proyecto de organizar el Instituto Multipartidario que tendrá como objetivo la formación política de los militantes y afiliados a los partidos.

6. Los Acuerdos de Paz y la Reforma de 2004

El proceso de negociaciones de paz que se inició en 1991 durante el gobierno de Jorge Serrano, con el auspicio de la comunidad internacional, se convirtió, con todas sus vicisitudes y tropiezos, en el escenario principal de los eventos que fueron marcando el avance del proceso de democratización en Guatemala. Como se ha señalado, la apertura política que se inició en 1983-85 y la llegada al poder de gobiernos civiles a partir de 1986, fueron creando progresivamente las condiciones para avanzar en las negociaciones de paz y terminar con más de 30 años de insurgencia. A la vez, fueron los progresos en la suscripción de los acuerdos, los que en la práctica hicieron que el establecimiento del amplio pluralismo político contenido en la Constitución de la República y en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se hiciera concreto y real.

En efecto, fue con la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en diciembre de 1996, cuando las organizaciones guerrilleras y las organizaciones sociales afines se convierten en formaciones políticas legales, que se eliminaron definitivamente todas las trabas que obstaculizaron la participación libre de las fuerzas políticas existentes, el cual constituye un atributo esencial de la democracia liberal y representativa.

De hecho, el proceso de paz contempló la necesidad de perfeccionar el sistema electoral y de partidos políticos con un Acuerdo que contuviera el compromiso de realizar una reforma que abarcara los aspectos que se consideraban débiles en la ley vigente. Pero han sido prácticamente incontables las propuestas de reforma electoral que surgieron desde diferentes espacios, sectores y organizaciones, aunque no todas se hayan formalizado como iniciativas de ley. Invariablemente, dichos documentos expresaron una extensa agenda para el perfeccionamiento de las instituciones y procedimientos en ella contemplados.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos ha experimentado varias reformas desde su sanción en 1985. El planteamiento de enmiendas ha sido constante y es así que, en 1987, se da la primera reforma de la Ley por parte del Congreso de la República. Estas reformas fueron ajustes dirigidos a fortalecer los derechos de los ciudadanos en los procesos electorales, llenar ciertos vacíos en los procedimientos, en las funciones de los órganos de los partidos, en el tema del financiamiento y atributos de los magistrados del TSE, pero fueron reformas que no alteraron en sus aspectos centrales la ley.

Más importante fue la reforma de 1989 al artículo 20 de la Ley, pues el Congreso de ese entonces le agregó y explicitó funciones al TSE en la línea de un mayor control y fiscalización de los fondos públicos destinados al financiamiento de los partidos. En esa reforma, se definieron las

condiciones en las que el TSE puede iniciar una investigación de los fondos y se le fortaleció en su capacidad de control y fiscalización, pues le proporcionó más herramientas.³²

En 1994, dentro de las reformas constitucionales aprobadas se incluyeron aspectos relacionados con el sistema electoral, como la eliminación de diputados suplentes, el acortamiento de cinco a cuatro años del período presidencial, legislativo y municipal, la separación de las candidaturas a Presidente y Vicepresidente de los candidatos a diputados en listado nacional, así como la eliminación de la clasificación de municipios de primer y segundo nivel que obligaba a elegir alcaldes cada dos años y medio a los municipios de segunda categoría.

Ahora bien, el proceso de reformas más complejo y extenso arrancó a partir del Acuerdo de Paz sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, suscrito en diciembre de 1996. Es importante señalar que, como punto de partida para llegar a acuerdos en torno al régimen electoral, el gobierno y la URNG consideraron las elecciones como un instrumento esencial para la transición hacia una democracia funcional y participativa, y reconocieron la legitimidad del Tribunal Supremo Electoral. De manera general, en el acuerdo de paz mencionado, las partes se propusieron elevar la participación de los ciudadanos, superar la abstención, afianzar la legitimidad del poder público y consolidar en Guatemala una democracia pluralista y representativa.

En el acuerdo se hace referencia a las deficiencias del proceso electoral que dificultan el goce efectivo del derecho al voto, como la falta de un documento confiable de identificación de los ciudadanos, un padrón electoral técnicamente elaborado, la dificultad de acceso al registro y a la votación, y la necesidad de una mayor transparencia en las campañas electorales. Por ello, se acordó la instalación de una Comisión de Reforma Electoral (CRE), que debatiera e hiciera propuestas sobre una agenda básica, no limitativa, de los siguientes aspectos: (a) documentación; (b) empadronamiento; (c) votación; (d) transparencia y publicidad, (e) campaña de información; (f) fortalecimiento institucional.

La CRE conformada por representantes del Tribunal Supremo Electoral y de los partidos políticos con representación parlamentaria, produjo a finales de 1998 el informe "Guatemala, Paz y Democracia", el cual contiene una revisión general y una propuesta de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que luego sería presentado formalmente como iniciativa de ley por el Tribunal Supremo Electoral. Desafortunadamente, el calendario electoral contemplaba elecciones generales para noviembre de 1999, lo que hizo inconveniente promover el proceso de reforma por el corto tiempo disponible para preparar su aplicación, así como por un ambiente de extrema tensión política que ese año electoral alteró el funcionamiento del Congreso de la República.

Una vez transcurrido el proceso electoral de 1999 e instalada la nueva legislatura, se destruyó el amplio consenso que tuvo la propuesta de la CRE. A pesar de la voluntad política del legislativo, expresada en la creación de la Comisión Extraordinaria de Reforma Electoral, el debate y curso de la reforma dio como resultado una versión que sufrió la crítica y la oposición de los integrantes del Tribunal Supremo Electoral. A decir verdad, el proceso de reforma perdió el consenso y la virtud de articular la visión de las autoridades electorales y la de la representación parlamentaria de los partidos políticos.

³² Decreto Número 10-89 del Congreso de la República, Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

De esta forma, a pesar de las coincidencias generales de los partidos políticos sobre los contenidos de la reforma (primera fase de un consenso técnico que alcanzó a formalizarse como dictamen favorable de la Comisión Específica de Asuntos Electorales en el año 2000), no se dieron las condiciones políticas durante los cuatro años de la legislatura 2000-2004 para la aprobación de las reformas. Durante ese período los medios de comunicación jugaron un papel determinante para evitar la aprobación de la reforma, criticando, por ejemplo, el incremento del financiamiento público a los partidos políticos de dos quetzales por voto obtenido en elección presidencial al equivalente de dos pesos centroamericanos (dos dólares de los Estados Unidos), y señalando las insuficiencias de la propuesta de reforma y el carácter sesgado de algunos de sus contenidos.

El proceso experimentó algunos avances, pero fue otra vez la proximidad de las elecciones generales de 2003, lo que volvió a diferir la discusión de la ley, transfiriendo la responsabilidad de terminar el proceso a la legislatura que se inició en enero de 2004. Esta finalmente aprobó las reformas a la Ley Electoral y de Partidos en abril de 2004, a través del Decreto 10-2004.

Sin embargo, esta aprobación de las reformas de nuevo no fue bien recibida por los medios de comunicación, ni por el Tribunal Supremo Electoral, el cual expresó de nuevo su desacuerdo. Ese ambiente desfavorable y el señalamiento de disposiciones con errores de carácter técnico, provocaron que inmediatamente después de su aprobación, los diputados y representantes de distintos partidos se comprometieran a aprobar, en un plazo de tres meses, una "reforma de segunda generación" que corrigiera los errores y las insuficiencias de la nueva ley.

La Comisión Específica de Asuntos Electorales (CEAE) del Congreso se dispuso a iniciar el proceso en el mes de julio de 2004, concentrándose sin embargo únicamente en la "armonización" del texto legal para eliminar las deficiencias técnicas señaladas y la elaboración del proyecto de ley del Registro Nacional de las Personas (Documento Único de Identificación). Ambas leyes fueron emitidas en 2005 por el Congreso y, luego de su aprobación, se encuentran en su fase de consulta obligatoria en la Corte de Constitucionalidad. La discusión en el Congreso de las demás reformas propuestas a la ley, en cambio, fue relegada por el momento.

En resumen, las reformas de abril de 2004, incluyendo las de armonización, son las siguientes:

- a) La emisión de un nuevo documento de identificación personal que sustituya la cédula de vecindad, en cuya extensión participe de manera central el Tribunal Supremo Electoral. (Arts. 7 y 8 LEPP). Sobre este tema, el Congreso de la República aprobó la creación del Registro Nacional de las Personas, donde tiene participación pero no determinante la autoridad electoral.
- b) Sobre el empadronamiento se propuso facilitar el acceso de los ciudadanos al registro y padrón electoral, llevándolo a cabo como un procedimiento automático al de documentación; también se hace referencia a la necesidad de organizarlo con base al lugar de residencia y que se actualice en forma permanente. (Arts. 7, 8 y 9 LEPP). Tales propuestas están contenidas y solamente causa problemas la actualización del padrón con criterio de residencia, tomando en cuenta que no son datos disponibles y la proximidad del próximo evento electoral. Existe ya acuerdo de diferir la vigencia de la norma para mantener el padrón.
- c) En cuanto al ejercicio del voto que se facilite para los trabajadores migrantes, (calculados en unos 500 mil, entre los meses de octubre y febrero) lo cual se debería concretar adelantando la fecha de las elecciones, tomando en cuenta que las principales cosechas (café y caña de

azúcar) coinciden con las elecciones en noviembre y segunda vuelta en diciembre. (Arts. 196). Al respecto la reforma contempla que las elecciones deberán celebrarse el primer domingo del mes de septiembre del año de elecciones.

- d) Para facilitación del acceso a los centros de votación, que se considere la instalación de centros de votación (juntas receptoras de votos) en lugares más accesibles o cercanos a las cabeceras municipales, a criterio del Tribunal Supremo Electoral, sobre la base de estudio de cartografía electoral que realizó. (Art. 181 y 231 LEPP). En la primera reforma, en contra de la opinión del Tribunal Supremo Electoral, se disponía que se ubicaran centros de votación en toda población que contara con más de 500 empadronados, criterio arbitrario según el tribunal, pero luego del proceso de armonización, será a criterio del TSE establecer los centros poblacionales adecuados para la instalación de centros de votación.
- e) Como propuestas de transparencia se proponen varios aspectos como e.1) garantizar mecanismos democráticos e institucionales en la postulación de candidatos por parte de los partidos políticos (Arts. 26, 36, 212); e.2) regular y fiscalizar el financiamiento público y privado de los partidos políticos (Arts. 20, 150); e.3) regular mecanismos que promuevan la equidad en la utilización de tiempos y espacios en los medios de comunicación (Arts. 221 y 222); e.4) la obligación de los partidos políticos de rendir cuentas y la creación de figuras delictivas que sancionen a sus personeros en el caso de establecerse su financiamiento ilícito. (Arts. 150). En opinión de expertos las reformas aprobadas son insuficientes en el apartado del financiamiento de los partidos y su fiscalización.
- f) El fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral en cuanto a sus funciones, asignándole otras como la de llevar a cabo campañas de educación, motivación e información, disposición de recursos, modernización, etc. (Arts. 122, 125, 154, 155, 165). Aspectos que fueron contemplados en la reforma.
- g) También se propuso revisar la prohibición de votar de los integrantes del ejército y policía nacional civil, en el caso de los primeros, condicionada a una reforma constitucional que no se aprobó. (Art. 15).
- h) Se modifica el número mínimo de afiliados, estableciéndose que será equivalente al 0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en la última elección general (Artículo 8), con lo cual prácticamente se triplica la cantidad mínima de afiliados de cada partido.
- i) Se establece que el Estado financiará a los partidos políticos con dos pesos centroamericanos por voto legalmente emitido, siempre que hayan obtenido no menos del 5% (antes de la reforma era el 4 %) del total de sufragios válidos depositados en las elecciones generales, quedando exceptuados aquellos partidos que lleven por lo menos un diputado al Congreso, los cuales recibirán el financiamiento establecido (capítulo 10).

Entre los puntos críticos de la reforma aprobada, se encuentra el hecho de que no es obligatorio, sino facultativo de los partidos políticos la inclusión de los indígenas y las mujeres en las candidaturas a los órganos de decisión y al listado de candidatos a puestos de elección popular; además, no se incluye de forma obligatoria la aplicación del principio de representación proporcional de minorías en las elecciones de los Comités Ejecutivos Nacionales, y no se incluyen otros mecanismos para la democratización interna de los partidos; por otro lado, los CEN tienen la facultad de designar candidatos a cargos de elección popular en departamentos donde los partidos no tengan organización partidaria, función que correspondía a la Asamblea Nacional; no se atienden criterios técnicos en la descentralización de las mesas receptoras de

votos, y la atribución de emitir y controlar el Documento Único de Identidad no es exclusiva del Tribunal Supremo Electoral.

Estos puntos críticos y otros son parte de la "reforma de segunda generación" que está pendiente de debatirse en la CEAE y con los actores que han sido invitados a hacer propuestas para completar las reformas de 2004. El proceso se encuentra abierto.

7. Balance final

A veinte años de promulgada la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el balance es decididamente favorable a esa legislación. La LEPP debe ser considerada como un instrumento en la creación y consolidación de la democracia en Guatemala y en tal sentido, pese a algunas debilidades, esta herramienta ha sido de gran utilidad en ese cometido. Por supuesto, no es la ley la que crea democracia, sino que la voluntad política de los grandes actores del proceso político, así como la correlación de fuerzas alcanzadas en ese proceso, son los factores determinantes de la democracia, pero en ese terreno la LEPP puede considerarse como uno de los mejores logros del proceso de democratización. A continuación, algunos puntos que pueden considerarse como conclusiones cualitativas de la LEPP.

1. El proceso de democratización iniciado en 1982, que contó con la Ley Electoral y de Partidos Políticos de 1985 como uno de sus más importantes instrumentos, constituyó en su conjunto un proceso de ruptura con el régimen político, con sus prácticas y regulaciones, creado a partir de 1954, cuya característica más notoria fue la exclusión y las restricciones a la libre participación política.
2. La Ley electoral y de Partidos Políticos de 1985 fue una herramienta de gran utilidad para al ampliación de los espacios del régimen político guatemalteco, lo cual fue un paso decisivo en la construcción de la democracia guatemalteca. Al tenor de esta ley paulatinamente se fue construyendo el nuevo pluralismo político, el cual logró plenamente consolidarse a partir de la firma del Acuerdo de Paz en diciembre de 1996.
3. Las características más importantes de la LEPP son la plena autonomía de la entidad electoral con respecto al Ejecutivo y cualquier otro organismo del Estado; la ausencia de todo tipo de restricciones a la libre participación política legal y, finalmente, las facilidades otorgadas a los ciudadanos para la creación de agrupaciones políticas, manifestadas en el bajo número de afiliados que se requieren para inscribir legalmente un partido político.
4. El Tribunal Supremo Electoral, creado por la LEPP ha logrado obtener una amplia legitimidad merced a su transparencia y legalidad en la ejecución de los eventos electorales y en general en todo el proceso de creación y registro de partidos políticos, con lo cual la ciudadanía guatemalteca ha recuperado la confianza en los actos electorales. Sin embargo, algunos analistas consideran que el TSE no ha desarrollado todo su potencial como "poder electoral" del Estado (se habría limitado a hacer lo mínimo).
5. La LEPP cuenta aun con algunas debilidades que es preciso corregir, tales como la no garantía de la representación proporcional de las minorías, tanto en el ámbito electoral nacional, como en el seno de los partidos políticos; la falta de una regulación clara y contundente sobre el financiamiento de los partidos políticos, tanto desde el Estado, como desde las entidades e individuos privados y particulares; la falta de un documento de identidad confiable, la superación de los obstáculos que no facilitan la votación; la negación del derecho al voto de militares y policías.
6. Un aspecto que puede ser interpretado como de doble filo es el relativo al número de afiliados que se necesita para registrar un partido político. En efecto, a partir del Decreto Ley 32-83, Ley

de Organizaciones Políticas, la intención del legislador fue abrir el espacio político reduciendo el número de afiliados por organización, y que como se recordará, en ese decreto se estableció la cantidad de cuatro mil afiliados. Luego, en la LEPP de 1985 se dispuso que el número de afiliados fuese de un afiliado por cada dos mil habitantes, lo cual lógicamente habría de aumentar dicha cifra en proporción directa con el aumento de la población. Sin embargo, la nueva disposición de la LEPP establece que el número mínimo de afiliados ya no es uno por cada dos mil habitantes, sino el 0.30% del total de ciudadanos empadronados. Esto último significa triplicar la cantidad de afiliados necesarios para inscribir un partido político, lo cual incide necesariamente en las posibilidades de la ciudadanía de organizarse en agrupaciones políticas y, en consecuencia en la libertad de realizar este acto.

Desde otra perspectiva, algunos analistas ven en el aumento del número de afiliados la posibilidad de corregir la proliferación y, por lo tanto, la alta fragmentación del sistema de partidos políticos en Guatemala, propiciando la desaparición de los partidos que no logren consolidar sus estructuras, ampliar sus bases y construir vínculos con la sociedad civil, así como alentar que partidos de un mismo linaje ideológico construyan alianzas o hasta se fusionen. Esta postura olvida, sin embargo, lo que señalan otros analistas respecto a que la fragmentación no es mala en sí misma, habida cuenta que, por un lado, de hecho son tres las fuerzas políticas que se expresan mayoritariamente a través de los partidos políticos (cambiando de ropaje), y por otro, que serán los electores quienes, a lo largo del tiempo, irán dando su veredicto respecto a qué partidos políticos merecen existir por la calidad de su propuesta y grado de desarrollo institucional.

7. La Ley Electoral y de Partidos Políticos puede y debe mejorarse en la dirección de un conjunto de tareas pendientes como la redefinición y homogenización de los distritos electorales en función de una mayor y mejor representación; la democratización interna de los partidos; la provisión de un financiamiento estatal a los partidos para garantizar su autonomía de otros poderes, al mismo tiempo que se debe regular y fiscalizar de mejor manera el financiamiento privado.
8. El sistema político que surgió de las reformas de 1983-1985 bien puede calificarse de democracia multipartidaria en la medida que el sistema se abrió ampliamente a todas las corrientes políticas y a todas las iniciativas políticas de los ciudadanos. Debido al carácter dominante de dos o tres fuerzas políticas, en este período de 20 años tres partidos de gobierno han disfrutado de mayorías parlamentarias, circunstancia que ha favorecido la gobernabilidad en lo que a la relación del Ejecutivo y el Legislativo se refiere. En los casos en donde el partido a cargo del Ejecutivo no ha tenido mayoría, se ha requerido la capacidad del diálogo y la disposición a arribar a acuerdos, atributos que no caracterizan mayoritariamente a la cultura política de los partidos y sus dirigentes, fenómeno que condujo a la crisis de gobernabilidad más profunda del sistema en 1993. Para que una democracia multipartidaria produzca gobernabilidad es imprescindible principios y valores democráticos, disposición al diálogo y los acuerdos.

BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional Constituyente. *Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Decreto 1-85, Guatemala, 1985

Asociación de Investigación y Estudios Sociales. *Guatemala: monografía de Partidos Políticos 2000-2004*. ASIES, Guatemala, 2005

Carlos Figueroa Ibarra. *El recurso del miedo. Ensayo sobre el Estado y el terror en Guatemala*. EDUCA, Costa Rica, 1991

Congreso de la República de Guatemala. *Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Decreto Número 10-89, Guatemala, 1989

Congreso de la República de Guatemala. *Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Decreto Número 10-04, Guatemala, 2004

Víctor Gálvez, *La transición y los partidos políticos*. FLACSO, Guatemala, 1992

Jorge Mario García Laguardia. *Política y Constitución en Guatemala*. Edición de la Procuraduría de los Derechos Humanos y de la UNESCO, Guatemala, 1995

Inforpress Centroamericana No. 551, 21 de julio de 1983

Manuel Estuardo Lara Castillo. *La Representación proporcional en el Congreso de la República. Propuesta para un sistema electoral más equitativo*. Colección Ciencia Política (No.1), Universidad Rafael Landívar, 2004

Programa de Diálogo Multipartidario. *Agenda Nacional Compartida. Un esfuerzo multipartidario para la Guatemala del siglo XXI*. Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala, Octubre 2003

Tribunal Supremo Electoral. *Memoria de la elección de la Asamblea Nacional Constituyente*. Guatemala, 1984

Edmundo Urrutia. *Diagnóstico del funcionamiento del sistema de partidos políticos en Guatemala*. En Revista ASIES N° 1, Guatemala, 2002

Francisco Villagrán Kramer. *Biografía Política de Guatemala*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Guatemala, 1993