
Reformas políticas en Guatemala, una propuesta para el debate

*Juan Fernando Molina Meza **

El tránsito del siglo XX al siglo XXI debió haber significado, en el plano político, el establecimiento de la democracia, tal como es concebida en la tradición liberal. Sin embargo, las condiciones económicas y sociales en Guatemala, abundantes en ejemplos de distorsiones y, peor aún, de enormes brechas entre ricos y pobres, condicionan el desarrollo político, lo que se manifiesta en una democracia igualmente distorsionada y débil, en la que perviven fenómenos propios del autoritarismo que caracterizó a la mayor parte de regímenes de la región en el siglo pasado.

En este sentido, Guatemala representa un ejemplo palpable de los enormes esfuerzos que restan por realizar de cara a la consolidación del régimen democrático, en un contexto que reclama prioritariamente transformaciones de índole social y económica. Ya no se sostiene el argumento de implantar, sin más, fórmulas y mecanismos que han sido funcionales al desarrollo capitalista de los Estados liberales decimonónicos. Más bien, nos corresponde aceptar con cierta humildad que, en el plano político, no podemos aspirar sino a ofrecer una interpretación cabal de los alcances de la aplicación de determinados sistemas políticos y electorales, y establecer cuáles son aquéllos que mejor responden a la necesidad de descentralizar

*Licenciado en Sociología con Master en Administración Pública. Investigador, consultor y analista político. Ha sido Director de la Escuela de Ciencia Política y Director del Instituto de Investigaciones Políticas y Sociales de la Universidad de San Carlos. Catedrático de diversas universidades.

el poder y de incorporar a los ciudadanos al ejercicio de sus derechos y obligaciones. Este trabajo pretende contribuir a este esclarecimiento mediante un análisis que se presenta en tres partes.

En el primer apartado se reseña brevemente el inicio y desarrollo de la transición a la democracia en Guatemala. Se enfatiza sobre todo lo ocurrido durante las décadas de los ochenta y los noventa del siglo pasado. En el segundo se presenta una síntesis de los resultados de la transición; lo que podríamos llamar un diagnóstico del desarrollo político, que permite determinar cuán lejos -o cerca- nos encontramos del autoritarismo. El tercero constituye una descripción y una interpretación más detallada de las instituciones políticas. Se describen los rasgos fundamentales del sistema político y del sistema electoral. Además, se hace un balance de la manera en que el Estado y los partidos políticos han afrontado la transición.

El cuarto apartado se ocupa de las transformaciones más recientes en las instituciones políticas. Aquí se hace especial referencia a un cuerpo de leyes creadas o reformadas en 2002, cuya finalidad es institucionalizar la participación en diferentes niveles de la vida política nacional. Se señalan las limitaciones de este andamiaje jurídico, en tanto se sustentan en un marco institucional y jurídico anclado en la concepción de un Estado contrainsurgente.

1. EXPERIENCIAS POLÍTICO-INSTITUCIONALES EN LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA DE LOS AÑOS OCHENTA Y NOVENTA EN GUATEMALA

Guatemala enfrenta en la actualidad innumerables problemas de carácter político, social, económico y cultural, debido en gran medida a que el modelo de transición implementado a partir de 1982 está agotado, lo que ha dificultado la consolidación del sistema político y sus instituciones.¹

La gobernabilidad democrática y las reformas políticas en Guatemala deben ser consideradas dentro de esa lógica y, por lo tanto, su análisis debe partir de la interpretación de algunos aspectos importantes de la historia reciente.

¹Para más detalles sobre este tema puede consultarse, entre otros, lo trabajado por el Dr. Víctor Gálvez, et al, en: *Poder local y participación democrática*. FLACSO, Guatemala, Debate No.40, 1998. p. 21.

Algunas características del sistema político guatemalteco, a partir de la interrupción de la “primavera democrática” en 1954 hasta el inicio del resquebrajamiento del Estado contrainsurgente en 1996, con la Firma de los Acuerdos de Paz, son las siguientes:

- Mantenimiento de un sistema de exclusión social y económica
- Participación restringida de partidos políticos, con exclusión de aquéllos que el gobierno consideró como partidos de ideología “comunista”, lo que en la práctica incluyó a partidos socialdemócratas
- Procesos democráticos interrumpidos por golpes de estado que reforman o eliminan la constitución para luego hacer una nueva, adecuada a los intereses de los grupos que gobiernan en el momento (1954, 1965, 1984)
- Hasta la constitución de 1986, sistemas electorales no autónomos, controlados por los partidos políticos y condicionados por el ejército y poderes fácticos
- Procesos electorales poco transparentes
- Partidos políticos caudillistas
- Población sin cultura democrática arraigada
- Irrespeto a los derechos humanos
- La gestación y desarrollo del conflicto armado interno, que tiene lugar en el país en las décadas de los 60-90 del siglo XX, cuyas consecuencias afectaron principalmente a la población mayoritaria de etnias indígenas mayas
- En la década de los ochenta, la población civil es conminada por el ejército a integrar las llamadas “patrullas voluntarias de autodefensa civil”, como parte de la política de contrainsurgencia. Uno de los efectos más desastrosos fue el rompimiento de la solidaridad social dentro de las comunidades, puesto que se produjeron conflictos al interior de las mismas
- De esa cuenta, la guerra que vivió Guatemala durante 36 años dejó un siniestro saldo de 150 mil muertos, 50 mil desaparecidos, 1 millón de desplazados internos, 100 mil refugiados y 200 mil niños huérfanos. Tres de cada cuatro víctimas de la guerra fueron indígenas (REMHI, 1998a).

El inicio de la transición tiene lugar durante el gobierno militar que tomó el poder en marzo de 1982 mediante un golpe de estado. La estrategia del ejército contemplaba una apertura política con el propósito de incorporar a la insurgencia al nuevo proceso democrático. El ejército buscaba arrebatar a la guerrilla su bandera de lucha por la democracia, que le daba legitimidad ante la comunidad internacional y que le permitía contar con el apoyo no declarado de algunos países y organizaciones. La guerrilla encontró en esta coyuntura la oportunidad de fortalecer su ofensiva política y de dar término a la guerra de

baja intensidad, luego de las derrotas militares sufridas como consecuencia de las campañas contrainsurgentes que se realizaron entre 1980 y 1983.

Como parte de su estrategia, el gobierno militar crea el Tribunal Supremo Electoral (Decreto Ley 30-83) y el Registro de Ciudadanos (Decreto Ley 31-83), con el objetivo de organizar la convocatoria a elección de la Asamblea Nacional Constituyente. La primera actividad del Tribunal Supremo Electoral fue abrir el proceso de empadronamiento para todos los ciudadanos mayores de 18 años. El nuevo padrón electoral evitaría la consumación de un nuevo fraude y garantizaría la validez de las elecciones para la Asamblea Nacional Constituyente.

En la elección participaron 17 partidos políticos y 4 comités cívicos; con esta participación se duplicó el número de partidos que participaron en las elecciones generales de 1982, manteniéndose la exclusión de partidos considerados por el Ejército como “de izquierda”, desde la moderada hasta la radical (Molina, 1992).

La nueva Constitución Política creó un conjunto de instituciones modernas para el soporte del sistema político, tales como la Corte de Constitucionalidad y la Procuraduría de los Derechos Humanos, que se sumaron al Tribunal Supremo Electoral, creado con anterioridad.

A partir de 1986 se han sucedido seis presidentes, de los cuales cinco fueron electos mediante procesos electorales y uno por el Congreso de la República, luego del rompimiento constitucional que se originó cuando el presidente de turno intentó disolver el mencionado organismo a mediados de 1993. Además se han realizado elecciones para integrar el Organismo Legislativo y para renovar gobiernos municipales.

El acercamiento a los grupos insurgentes con la finalidad de detener el conflicto armado y lograr la incorporación política de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) se inicia durante el gobierno demócrata cristiano (1986-1991), enmarcado dentro de un proceso de paz centroamericano. En el proceso de acercamiento participó el alto mando del ejército; sin embargo, hubo fuerte oposición por parte de sectores de la institución armada y de la sociedad civil, por lo que en sus inicios el proceso se caracterizó por un alto nivel de inestabilidad.

Es durante el segundo gobierno de la transición, el de Serrano Elías, cuando se formalizan las primeras conversaciones del proceso de paz, las cuales quedan

inconclusas en 1993 con el autogolpe de estado. Tras el fracaso de tal intento y la dificultosa solución de la crisis institucional provocada, asume la jefatura de Estado el vicepresidente, quien a su vez es inhabilitado por el Tribunal Constitucional, siendo finalmente elegido Presidente el entonces Procurador de los Derechos Humanos.

El gobierno de Ramiro de León Carpio se instala en el poder sin el apoyo de ningún partido político y sin haber sido electo popularmente, lo que le da poca capacidad de maniobra y legitimidad. Buscando legitimarse ante la población, realizó una reforma constitucional con la finalidad de reducir el tiempo de mandato del presidente, de cinco a cuatro años, y de depurar el Congreso de la República, entre otras. Con respecto a las conversaciones de paz, ante la escasa capacidad de negociación del gobierno con la guerrilla, de León Carpio solicita la mediación de la comunidad internacional, a través de la Organización de Naciones Unidas.

El gobierno de Álvaro Arzú, electo popularmente en 1995, logra la firma de los Acuerdos de Paz con la URNG en diciembre de 1996. La guerrilla se incorpora, entonces, como partido político y realiza su primera participación en las elecciones de 1999, integrando la coalición Alianza Nueva Nación -ANN-. Este hecho constituye un hito histórico, habida cuenta que es la primera vez desde 1985 que el espectro político abre su abanico a una opción de izquierda radical.²

De acuerdo con Susanne Jonas, si la transición iniciada en 1982 dio lugar a una suerte de “democracia restringida”, con una fachada puramente electoral, no es sino a partir de la firma de los Acuerdos de Paz que la sociedad guatemalteca experimenta el inicio de una verdadera liberalización de un estado contrainsurgente, con todo lo que éste denotaba (Jonas, 1997).

2. LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN RELACIÓN A LA CONFIGURACIÓN POLÍTICO INSTITUCIONAL EN GUATEMALA

Las experiencias democráticas de cada uno de los gobiernos que se han sucedido desde 1986 han correspondido al avance del proceso de transición desde un Estado con instituciones cooptadas por el Ejército, hasta el momento

²El Partido Social Demócrata (PSD) había participado en las elecciones generales de 1985 y en coalición con partidos políticos de derecha en 1990. En 1995 participó en una alianza con la Democracia Cristiana y la Unión del Centro Nacional. Se extinguió en 1996.

actual, en que el cumplimiento de una parte de los compromisos contraídos por el Estado en los Acuerdos de Paz ha permitido avanzar parcialmente en la construcción de un Estado de Derecho.

Analizando los acontecimientos más importantes de las décadas de los ochenta y noventa, se puede indicar que:

- La sociedad guatemalteca experimenta desde 1986 varias transformaciones ligadas al fenómeno de la transición. Luego de cruentos años de guerra, se ha pasado a la paz o, con más precisión, a la ausencia de guerra; se transita del autoritarismo a la democracia participativa y se busca pasar de una economía centralizada a una de mercado, integrada al proceso de globalización (Idea, 1998a).
- Sin embargo, el modelo de transición diseñado por las élites y el pasado autoritario del Estado se reflejan hoy en la imposibilidad de desarrollar, en el corto plazo, una práctica democrática plena.
- Guatemala es un país que tiene una población multiétnica y pluricultural. Aproximadamente el 40.6% de ésta es considerada no indígena y la oligarquía, que pertenece a este grupo étnico, tiene el control sobre el Estado (Idea, 1998b). Ha impuesto un sistema político marcadamente excluyente, que niega la existencia de esa realidad con características tan heterogéneas. En general, la población se divide en indígena y no indígena, si bien los Acuerdos de Paz reconocen la coexistencia de cuatro pueblos: Maya, Ladino, Xinca y Garífuna. Dado que el Pueblo Maya comprende 21 comunidades étnicas, nos encontramos que en Guatemala conviven 24 etnias. Gran parte de la población maya es bilingüe, pues además de su lengua materna domina la lengua franca, el español.
- La herencia autoritaria que se refleja en la casi nula cultura democrática, dificulta la búsqueda de consensos, la práctica de la negociación o el ejercicio de la tolerancia como práctica política.
- Guatemala cuenta con un Estado débil, que se manifiesta por su escasa presencia en el territorio en cuanto a cobertura institucional y jurídica. A esto se suman los seculares vicios de la administración pública y del aparato burocrático: corrupción y carencia de cuadros técnicos; y otros más recientes, como la vinculación al crimen organizado.
- En Guatemala las concepciones de bien común, de pertenencia y obligación con un proyecto de nación por parte de la sociedad son muy débiles. Reflejan un poder concentrado, en el cual las élites carecen de sentido histórico y, en consecuencia, de un proyecto y visión a largo plazo, mientras grandes masas de la población carecen de cultura política democrática, de tal suerte que el ejercicio de la ciudadanía resulta un objetivo poco viable.
- Debilidad de la sociedad civil en cuanto a la organización y capacidad

ciudadana para expresar sus demandas y participar activamente en su consecución. En el presente se encuentra un tejido social débil, poco articulado.

- Ausencia de canales institucionales y políticos para dar trámite a las demandas sociales.
- Los partidos políticos no se han institucionalizado ni han contribuido a consolidar el proceso de transición a la democracia. De esa cuenta, tienen poca permanencia y, por lo tanto, no son capaces de representar en el largo plazo a sus electores. Esto a su vez afecta el buen funcionamiento del sistema político; se trata de un sistema inestable y voluble.

3. RASGOS FUNDAMENTALES DEL SISTEMA POLÍTICO EN GUATEMALA

Guatemala tiene un gobierno republicano, democrático constitucional. La Constitución de 1985 establece la separación de los tres poderes. El Ejecutivo es electo cada cuatro años y es el presidente quien elige a sus ministros y secretarios para conformar el gabinete.

El equilibrio de poder y los sistemas de controles y de pesos y contrapesos pueden apreciarse al analizar la estructura institucional del sistema político, uno de cuyos indicadores es la forma de elección o designación de órganos y funcionarios que conforman la institucionalidad de la democracia, y cuyas funciones garantizarían el adecuado ejercicio del poder político. Tal es el caso de la Corte de Constitucionalidad, del Fiscal General de la Nación, de la Corte Suprema de Justicia, de la Contraloría General de Cuentas de la Nación, del Procurador de los Derechos Humanos y del Tribunal Supremo Electoral, cuyo ordenamiento jurídico obedece a las exigencias de todo sistema político de funcionar bajo los principios de legalidad y legitimidad, en aras de la gobernabilidad democrática.

3.1 Análisis de la estructura institucional del sistema político

En lo que respecta a la Corte de Constitucionalidad, su integración como tribunal colegiado, independiente de los otros organismos del Estado, se hace mediante la designación de cinco magistrados titulares.³ Simultáneamente

³1) Un magistrado electo por el pleno de la Corte Suprema de Justicia; 2) Un magistrado electo por el pleno del Congreso de la República; 3) Un magistrado designado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros; 4) Un magistrado electo por el pleno del Consejo Superior de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y 5) Un magistrado electo por la Asamblea del Colegio de Abogados y Notarios.

con la designación del titular, se hará la del respectivo suplente, ante el Congreso de la República (Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 269, Capítulo IV). Esta autonomía puede eventualmente ser afectada cuando el gobierno goza de mayoría parlamentaria, puesto que la cooptación de un magistrado de los tres restantes, podría derivar en la dependencia con respecto al partido gobernante.

El caso del Fiscal General de la República, como Jefe del Ministerio Público, a quien corresponde el ejercicio de la acción penal pública, también puede caer en terrenos ajenos a la autonomía que debe caracterizar sus actuaciones, a pesar que el proceso de su elección parece más técnico. Aunque es el Presidente de la República quien lo designa, su decisión está limitada debido a que la selección se enmarca dentro de una nómina de seis candidatos, previamente elaborada por una comisión de postulación. Ésta se integra por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, los decanos de las facultades de derecho o de ciencias jurídicas y sociales de la universidades, por el Presidente de la Junta Directiva y por el Presidente del Tribunal de Honor del Colegio de Abogados y Notarios. Durante los veinte años transcurridos desde el inicio de la transición, las funciones del Fiscal General de la República han quedado entrampadas en las redes de la impunidad, diseñadas durante los años en que Guatemala tuvo que acoplarse a la política de seguridad nacional y que, en la actualidad, ha derivado en grupos del crimen organizado, de tal suerte que los límites de su actuación todavía obedecen a los llamados poderes paralelos.

Por otra parte, la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia aumenta las posibilidades de su cooptación en el caso que el Ejecutivo cuente con mayoría parlamentaria, que ha sido el caso en dos períodos presidenciales,⁴ Corresponde al Congreso hacer la elección a partir de una nómina de veintiséis candidatos, propuestos por una comisión nominadora, integrada por un representante de los rectores de las universidades del país, los decanos de las facultades de ciencias jurídicas y sociales de las universidades, un número correspondiente de representantes electos por la Asamblea del Colegio de Abogados y Notarios y un número equivalente de representantes electos por magistrados de otros tribunales (Constitución Política de la República, Artículo 215). Además, la Corte Suprema de Justicia ha estado sometida también a las presiones de los grupos que han operado desde la impunidad estatal, impidiendo la aplicación efectiva de la justicia.

Otra de las funciones importantes de control sobre la administración pública recae en la persona del Contralor General de Cuentas de la Nación, quien es electo por el Congreso de la República por mayoría absoluta. Una comisión de postulación, integrada por un representante de los rectores de las universidades, los decanos de las facultades que incluyan las carreras de Contaduría Pública y Auditoría de cada universidad del país, e igual número de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores de Empresas. En general, el desempeño del Contralor General ha obedecido más a criterios políticos que técnicos, desvirtuando su responsabilidad de fiscalización del manejo de los recursos asignados a las diferentes instituciones del Estado. Nuevamente, se da el caso de una institución que es funcional a un sistema político débil, que todavía opera bajo principios anclados en la premodernidad.

Por otro lado, el Procurador de los Derechos Humanos es un comisionado del Congreso de la República. La Comisión de Derechos Humanos del Congreso, integrada por un representante de cada uno de los partidos políticos con presencia en dicho organismo, propone tres candidatos ante el pleno, en donde finalmente es electo. En este caso, aunque el Procurador goce de independencia, sus resoluciones no tienen carácter vinculante, no pasan de ser referencias a casos de menor cuantía. Cuando se trata de temas de mayor envergadura, como sería el caso de promover las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, entonces sectores del ejército y otras estructuras que formaron parte del terror de estado, demuestran la injerencia que todavía tienen dentro del aparato del Estado.

También el Tribunal Supremo Electoral (TSE) juega un papel relevante en la transparencia de los procesos electorales y, en este sentido, su autonomía resulta determinante para la buena salud del sistema político. El TSE es un organismo independiente, integrado por cinco magistrados titulares y cinco suplentes, electos por el Congreso de la República, a partir de un listado de 30 candidatos, elaborado por una comisión postuladora. Este órgano ha gozado de prestigio entre la ciudadanía debido a la transparencia en el manejo de los eventos electorales desde su institucionalización en 1985.

En cuanto al Organismo Legislativo, la elección para su conformación se realiza también cada cuatro años, simultáneamente con las elecciones presidenciales. El Congreso está integrado actualmente por 158 diputados. La cuarta parte de éstos corresponde a una lista nacional, mientras que el 75% provienen de los 23 distritos electorales, correspondientes a los 22 departamentos de la República y un distrito central, correspondiente al municipio de Guatemala.

Cada distrito electoral tiene derecho a elegir un diputado por el hecho mismo de ser distrito y un diputado más por cada ochenta mil habitantes. El total de diputados a integrar el Congreso se calcula de acuerdo a los datos del último censo de población. (Ley Electoral y de Partidos Políticos, Art. 205).

Dada la simultaneidad de las elecciones de los diputados al Congreso de la República y del Presidente, generalmente se produce un efecto arrastre. Zovatto llama así al efecto que el voto para presidente tiene en el voto para diputados (Zovatto, en línea). De ahí que la tendencia haya sido la conformación de “aplanadoras”, es decir, mayorías parlamentarias del partido gobernante.⁵ Este hecho, que debería ser un factor facilitador de la gobernabilidad, no ha redundado en beneficio de la labor parlamentaria. Esto es comprensible si se toma en cuenta que los partidos mismos atraviesan estados crónicos de debilidad institucional y los partidos que han hecho gobierno lo han demostrado al no ser capaces de presentar programas concretos de trabajo. Por el contrario, esta ventaja asume connotaciones perversas, ya que las élites políticas sacan partido de esta condición, al profundizar prácticas antidemocráticas como la corrupción, el nepotismo y el goce de prebendas.

En general, nos encontramos frente a un sistema político que adolece de considerables deficiencias y que da cuenta de una democracia que no transita más allá de sus condiciones meramente formales. Sin embargo, como se sugería anteriormente, la crisis del sistema político no entra en contradicción con los otros órdenes de la estructura social, económica y política, que presentan similares deformaciones. Y es que los cánones liberales funcionan como legitimadores del orden, pero la evidencia empírica demuestra que están vacíos de contenido.

3.2. Sistema electoral

Considerado como el sistema que abarca a las instituciones que facilitan el proceso eleccionario y las leyes que regulan la participación ciudadana y de los partidos políticos, el Sistema Electoral es parte fundamental en la transición política. Como tal, ha condicionado tanto el comportamiento ciudadano como el de los partidos políticos y del Estado en diversos aspectos.

En lo que respecta a la adjudicación de cargos de elección popular, se contemplan tres sistemas:

⁵Esto ocurrió, por ejemplo, en las administraciones de Álvaro Arzú y Alfonso Portillo. En la actual administración no fue el caso.

Mayoría absoluta: para los cargos de presidente y vicepresidente. Se declara ganadora la planilla que obtiene la mitad más uno de los votos válidos por lo menos (Artículo 201 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

Mayoría relativa: para la adjudicación de cargos de alcalde y síndicos municipales. Es triunfadora la planilla que obtiene el mayor número de votos válidos (Art. 202 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

Representación proporcional de minorías: el Método D'Hondt se aplica para adjudicar cargos a diputados por lista nacional y listas distritales, para diputados al Parlamento Centroamericano y para cargos de concejales de las corporaciones municipales (Art. 203, Ley Electoral y de Partidos Políticos).

Estas características del sistema electoral nos llevan a varias consideraciones. En primer lugar, la elección del ejecutivo se lleva a cabo en Guatemala por mayoría absoluta, con previsión de dos vueltas. Este mecanismo lleva a la dispersión del voto en la primera vuelta y a la conformación de alianzas en la segunda. La legitimidad inicial del ejecutivo ha contrastado siempre con el desencanto de la población al final del período, a tal extremo que el voto de castigo se ha impuesto y ningún partido político ha logrado mantenerse en el poder durante dos períodos presidenciales. Este hecho refleja el escaso desarrollo político de los partidos y un sistema electoral que solamente legitima cada cuatro años el advenimiento de un nuevo gobierno, cuya visión alcanza sólo al corto plazo, a falta de un proyecto de largo alcance.

De ahí que la disminución del período presidencial de cinco a cuatro años, ocurrida en 1994, sea considerada conveniente, si se tiene en cuenta el desgaste que sufre el gobierno ante las crecientes demandas para las cuales no pueden ofrecer soluciones. Las crisis de gobernabilidad han sido lugar común durante todos los períodos presidenciales comprendidos dentro de la transición. Por otro lado, la reelección presidencial no está permitida y, aunque hubo indicios de que partidos que han ocupado la presidencia pretendían buscar una reforma en el sentido de permitir la reelección, no parece que este sea un mecanismo oportuno ni viable.

En segundo lugar, la simultaneidad de las elecciones presidenciales y de diputados al Congreso de la República ha provocado el efecto arrastre, anteriormente referido. De esa cuenta, los presidentes Álvaro Arzú y Alfonso Portillo gozaron de mayoría parlamentaria. Sin embargo, las particularidades del actual partido en el gobierno –fracciones partidarias que no comparten

ni ideología ni programa— no han permitido un trabajo coordinado entre Ejecutivo y Legislativo, que pueda sumar réditos al fortalecimiento del Estado.

En tercer lugar, el sistema de representación proporcional que se utiliza en la elección de diputados al Congreso lleva a un sistema cuasi-mayoritario. Esta distorsión se debe al tamaño reducido de la mayoría de circunscripciones electorales, en las cuales la distribución no favorece a los partidos pequeños. El tamaño de la mayor parte de los distritos electorales oscila entre 1 y 3 representantes. En estos, prácticamente los puestos se distribuyen entre los dos partidos más grandes. Hay que agregar que la utilización del sistema D'Hondt beneficia también a los partidos grandes. Paradójicamente y como resultado de la aplicación del sistema de representación proporcional, que teóricamente ofrece la oportunidad a los partidos pequeños de obtener representación en el Congreso, hemos visto crecer el número de partidos políticos. Indudablemente esta proliferación también guarda relación con la posibilidad que ofrece la elección presidencial a dos vueltas de conformar alianzas y coaliciones.

Lo anterior se corresponde con otra limitación del sistema electoral en lo que respecta al parlamento: la formulación de candidaturas mediante el sistema de listas cerradas y bloqueadas. Este sistema no da lugar a la personalización del voto y, por tanto, ha conducido inevitablemente al alejamiento del representante de sus representados. Sucede que los diputados vuelcan todos sus esfuerzos a cumplir la agenda de los dirigentes de sus partidos a costa de las demandas de los electores. El resultado ha sido un Congreso poco eficiente, cuyo trabajo legislativo se torna casuístico e irrelevante para marcar el rumbo de las políticas públicas, al igual que para jugar su papel en el sistema de controles y balances.

Los partidos políticos, por otra parte, son concebidos como instituciones de derecho público y de duración indefinida.⁶ Aparte de eso, tienen derecho a financiamiento público a razón del equivalente en quetzales de dos dólares de los Estados Unidos de América por voto legalmente emitido a su favor, siempre que haya obtenido no menos de cinco por ciento del total de sufragios válidos, depositados en las elecciones generales. El partido que no obtiene este porcentaje pierde su ficha y desaparece como tal, a menos que obtenga una diputación en el Congreso.⁷

⁶Para mayores detalles ver *la Ley Electoral y de Partidos Políticos con sus reformas*. Tribunal Supremo Electoral. Guatemala, 2007 página 5.

⁷ *Ibíd.*, página 7.

En este punto, es necesario hacer referencia especial a un tipo de organización política sui generis que parece no tener paralelo en la región. Se trata de los comités cívicos electorales.⁸ Estos surgieron como una alternativa a los partidos políticos en el nivel local. La Ley Electoral los considera organizaciones políticas de carácter temporal, puesto que se conforman una vez se ha hecho la convocatoria a elecciones y hasta sesenta días antes del evento electoral y quedan disueltos cuando se adjudican los puestos de la elección en que hayan participado. Para obtener su personería jurídica debe comprobarse mínimos y máximos de afiliación según el número de empadronados en el respectivo municipio.⁹ Su ámbito de actividades se limita al municipio, aunque tienen la facultad de coaligarse con partidos políticos y otros comités.

En general, se considera que los comités cívicos electorales representan el “descontento ante la ausencia e ineficacia de los partidos tradicionales que sólo aparecen por las comunidades en campaña electoral” (Puente y Molina, 2000). Este tipo de organización busca la elección de representantes más cercanos a las comunidades y, por lo tanto, más susceptibles de someterse a la auditoria social, elemento nada despreciable dentro de un sistema político desprestigiado y, cómo no reconocerlo, poco democrático.

Como apuntábamos al principio, el sistema electoral no ha sufrido modificaciones, pese a que en los Acuerdos de Paz se recomienda la elaboración de una nueva ley electoral y la reforma del sistema electoral para la transición hacia una democracia funcional y participativa. En suma, a las debilidades del sistema político corresponde una estructura normativa y administrativa igualmente limitante para la participación, lo cual da cuenta del carácter excluyente y aún autoritario que las élites económicas y políticas han querido imprimir a la transición política en Guatemala.

3.3. El Estado y el gobierno

Considerando que el papel del Estado en una democracia es el de velar por el reconocimiento de los derechos fundamentales y su cumplimiento, el papel que le corresponde dentro del sistema político es fundamental.

Siendo uno de los principales problemas que ha aquejado a la sociedad guatemalteca el irrespeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos por parte del Estado, se hace imperativo realizar una evaluación del comportamiento y funcionamiento de los gobiernos en los procesos de consolidación del Estado, especialmente en lo que respecta a todos aquellos temas relacionados con las recomendaciones contenidas en los Acuerdos de Paz. En especial los contenidos en los acuerdos relacionados con los Derechos Humanos, la

⁸Ibíd., páginas 35-37. ⁹Ibíd., página 33

Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, los Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en un Sociedad Democrática y las Reformas Constitucionales y el Régimen Electoral, que resultan ser los eslabones necesarios para que el Estado guatemalteco se transforme en un Estado plenamente democrático.

A pesar de los retrasos y recalendarizaciones en la implementación de los Acuerdos de Paz, se han ido creando las leyes e instituciones necesarias y recomendadas para el cumplimiento de los acuerdos, aunque en muchos de los casos ello no implique la operacionalización de actividades orientadas a la transformación social, como el caso de la creada Policía Nacional Civil que pronto desarrolló muchos de los vicios presentes en la antigua Policía Nacional. O los esfuerzos orientados a la modernización del sistema de justicia, que pese a la inversión en capacitación de su personal y ampliación de su cobertura a nivel nacional continúa sin poder hacer justicia “pronta y cumplida” en innumerables casos, como tampoco sancionar actos de corrupción, o violaciones a la Constitución por parte de funcionarios de otros organismos del Estado.

Por otro lado, hay que reconocer que de alguna manera la represión hacia los opositores políticos ha disminuido, pero más como una acción política que como un proceso institucional que haga desaparecer y evite la formación de instituciones que puedan ejercer control secreto e ilegal sobre los ciudadanos.

En lo que se refiere al respeto y promoción de los derechos a la salud, la vivienda, la alimentación y la educación, aunque se han creado instituciones específicas para mejorar los índices que se relacionan con estos derechos, poco se ha conseguido.

Es importante señalar que en los últimos años se han aprobado varias leyes encaminadas a la descentralización del Estado, el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo y el fortalecimiento del poder local, mediante un nuevo Código Municipal (ver sección 4).

En resumen, puede decirse que en el transcurso de los últimos cinco años en Guatemala se han creado instituciones y leyes que fortalecen el Estado y el sistema de gobierno, pero que no han pasado de su institucionalización. Los ciudadanos no logran apreciar cambios sustanciales en su forma de vida, lo que provoca desencanto, anomia y sobre todo rechazo al sistema democrático.

3.4. Partidos políticos

Considerando que las funciones de los partidos políticos van desde la representación (articular la demanda, reclutamiento político, integración de individuos y movilización de estos) hasta el ejercicio del poder mediante el gobierno del Estado (desarrollando programas y políticas, formando gobierno, seleccionando cuadros de funcionarios públicos, ejerciendo la oposición en el parlamento) (IIDH, 2000), se puede decir que los partidos políticos en Guatemala aún están en deuda con la sociedad, ya que el cumplimiento de las funciones mencionadas ha sido mínimo. En este sentido, el sistema de partidos políticos presenta las siguientes características:

- Los partidos políticos pueden considerarse como organizaciones clientelistas, toda vez que establecen relaciones entre actores que tienen poder y estatus desigual y que desaparecen cuando las expectativas de unos dejan de materializarse (IIDH, 2000). Es decir que la relación entre los partidos y los ciudadanos que se afilian a ellos durante el proceso electoral, termina al no cumplir el partido con los ofrecimientos prometidos al afiliado, que se desvincula de la organización partidaria.
- Los partidos políticos guatemaltecos no tienen capacidad de movilizar a sectores sociales en apoyo a sus iniciativas y proyectos. Por consiguiente, cuando se encuentran ejerciendo la oposición política, no cuentan con el apoyo de la ciudadanía y, por lo tanto, carecen de capacidad para incidir en las políticas públicas. Además, no representan ni defienden las demandas por las cuales recibieron el apoyo electoral.
- Carecen de programas de capacitación y formación política para sus cuadros y sus afiliados. Por consiguiente, no existe sentido de pertenencia por parte de los afiliados y, menos aún, la capacidad para movilizarlos en apoyo a alguna iniciativa ante el gobierno.
- Cuando participan en procesos electorales, recurren al discurso populista para suplir la ausencia de programas y proyectos científicamente elaborados, lo que se traduce en promesas incumplidas a la población o cuando se ejerce la oposición en el congreso.
- La experiencia de los gobiernos que se han sucedido desde 1986 evidencia que los partidos carecen de cuadros de alto nivel para la dirección del Estado y la función de gobierno, teniendo que recurrir a tecnócratas que no tienen visión política de las situaciones nacionales. Peor aún, se recurre incluso a personas sin las calificaciones adecuadas para el cumplimiento de las funciones de dirección y ejecución de proyectos.
- Falta de representación de los partidos políticos, que se traduce en descontento de la sociedad en su conjunto con la labor de éstos en su

función legislativa. Los partidos resultan ser la expresión de intereses individuales o sectoriales.

- Los partidos políticos han entorpecido la reforma electoral contemplada en el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, que es parte de los Acuerdos de Paz. Esto ha significado un freno a la apuesta por la democratización y fortalecimiento de los partidos políticos y a un cambio cualitativo de los mecanismos electorales necesarios para lograr mayor participación ciudadana.

4. REFORMA Y CREACIÓN DE LEYES

La aprobación de tres leyes en 2002 es el rasgo sobresaliente en lo que respecta a transformaciones en el sistema político. Se trata de la Ley de Descentralización, Decreto Número 14-2002; la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002,¹⁰ y el Código Municipal, Decreto Número 12-2002; las dos últimas reformadas, mientras que la primera es promulgada por vez primera. Su fundamento es la construcción de una democracia local y regional, en el marco de las características socioculturales y, sobre todo, de cara a las condiciones de pobreza y a la necesidad de participación ciudadana. En este sentido, este cuerpo de leyes parte del concepto de un Estado-nación multiétnico, pluricultural y multilingüe.

La Ley de Descentralización pretende combinar eficiencia en la gestión pública, participación y control social desde las comunidades y promoción del desarrollo económico. Con similares propósitos, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural determina aspectos más específicos como los cinco niveles que comprende el Sistema de Consejos de Desarrollo, a saber: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario. Este sistema sería “el medio principal de participación de la población maya, Xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo...” (Copre, 2002) Finalmente, el Código Municipal se decreta a partir de la necesidad de una nueva definición del régimen municipal, acorde con las formulaciones de los Acuerdos de Paz suscritos en 1996. Toma en cuenta aspectos como la autonomía municipal, el poder local y la descentralización.

¹⁰Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural tienen su antecedente inmediato desde los ochenta cuando el Ejército privilegió lo local no sólo como política contrainsurgente sino que también para consolidar un proyecto de largo alcance a través de los polos de desarrollo, las aldeas modelo y sobre todo con las coordinadoras interinstitucionales.

Como rasgo novedoso, común a la Ley de Consejos de Desarrollo y al Código Municipal, resalta el criterio para la organización de las comunidades, que deja de ser uniforme, desde el momento que son reconocidas las particularidades de los pueblos maya, garífuna y xinca. De ahí que se subraye la frase: “de acuerdo a sus principios, normas, valores y procedimientos” cuando se trata de la integración de asociaciones comunitarias, consejos comunitarios de desarrollo o bien la elección de sus representantes.

Estas tres leyes apuntan a un nuevo tipo de gestión pública asentada sobre la base de la participación ciudadana. El momentum del pasado autoritario, sin embargo, resuma por todos los poros del tejido social a tal punto que es difícil predecir si la retórica formalista de la nueva estructura jurídica podrá reorientar las prácticas seculares de centralismo y exclusión. Por ejemplo, no es sino dieciocho años después de promulgada la Constitución actual, en la que se contempla el proceso de descentralización, que la ley correspondiente es emitida.

A pesar del nuevo Código Municipal y de la Ley de Consejos de Desarrollo, reformada en 2002, la implementación de ambas leyes adolece todavía de vicios de viejo cuño, como es el caso del clientelismo político, los procedimientos poco transparentes en el manejo de recursos y la discrecionalidad. Esto es tan cierto como que el aporte constitucional que manejan las municipalidades en general es destinado a obras de infraestructura, las más de las veces poco relevantes para la magnitud de las carencias sociales; mientras que poco o nada se invierte en actividades de promoción de la participación o la organización comunitaria, que en el largo plazo, constituyen los medios para el fortalecimiento de la democracia y el impulso al desarrollo local. Idéntica situación encontramos a nivel departamental. En este caso, el partido en el gobierno goza de ventajas desmedidas con respecto a la priorización de proyectos y programas. La figura de gobernador, máximo representante del ejecutivo en cada departamento y nombrado por el Presidente de la República, distorsiona considerablemente el proceso democrático que los consejos de desarrollo departamentales pretenden impulsar. Él preside estos consejos y, generalmente, impone su agenda o la del partido, soslayando los necesarios procesos de diálogo y concertación, propios de los sistemas democráticos.

A la par de estas prácticas generalizadas, crecen, sin embargo, las exigencias por fortalecer el municipio. Tanto las organizaciones sociales, como la cooperación internacional y el propio gobierno municipal comparten el criterio de que el municipio debe asumir mayores responsabilidades y funciones (Puente y Molina, 2000). Por un lado, es en el nivel local donde puede desarrollarse la cultura política democrática. Por otro, el gobierno municipal es el más indicado

para cubrir los servicios que la población requiere. Además, es el nivel local donde puede potenciarse el desarrollo y el crecimiento económico de las regiones.

No cabe duda que se trata de un proceso de largo plazo. A este respecto, la Ley de Descentralización es explícita cuando hace referencia a la necesidad de concebirlo como un proceso gradual, no exento de obstáculos. Ya en 1992, la Corte de Constitucionalidad restó legitimidad a la anterior Ley de Consejos cuando declaró la inconstitucionalidad de los consejos locales de desarrollo, situación que postergó por más de una década el tratamiento concienzudo de un tema que es considerado crucial para el desarrollo económico y social y para consolidar la democracia. Sin embargo, cabe destacar algunos avances que, aún con significativas reservas, podrían estar delineando el carácter irreversible de los procesos interdependientes de descentralización, desarrollo municipal y sistema de consejos de desarrollo. Por una parte, se ha normalizado la elección del alcalde y de su corporación, de tal suerte que la legitimidad del gobierno municipal queda garantizada formalmente. Por otra parte, para finales de la década pasada, los gobiernos locales administraban poco más de 20% de los recursos públicos, contemplados en el presupuesto nacional (Puente y Molina, 2000). Ambos hitos constituyen puntos de inflexión con respecto a la inercia de un modelo autoritario de poder político concentrado en la Capital de la República, que sentó sus reales por un período de más de cuatrocientos años.

Las fortalezas y oportunidades sobre la aplicabilidad en Guatemala, en el mediano plazo, de las leyes sobre descentralización, de los consejos de desarrollo urbano y rural, y del Código Municipal, habrán de ser evaluadas en el contexto de un análisis sobre el modelo de transición política diseñado en Guatemala en 1982. Se señalan algunas consideraciones que pueden fortalecer el proceso democrático. En primer lugar, pueden constituirse como instrumentos de una democracia representativa desde la sociedad hacia los poderes formales de decisión. En segundo lugar, al vincular el desarrollo local con lo regional y nacional. De esta manera, se permite el diseño de estrategias propias de desarrollo, procesos más amplios de participación e identificación de los habitantes de las comunidades con los asuntos que pueden afectar su futuro inmediato. Finalmente, la amplia aplicación de este cuerpo de leyes puede contribuir a una fiscalización ciudadana sobre los fondos otorgados a las municipalidades por parte del Estado.

4.1 Reforma política pendiente, eliminación de los resabios del Estado autoritario

Como se explicó en el apartado anterior, la aprobación en 2002 de la Ley de Descentralización, de la Ley de Consejos de Desarrollo y del nuevo

Código Municipal, vislumbraba la posibilidad de promover la participación consciente y efectiva de la población, dentro del proceso de consolidación de la democracia. Sin embargo, se da el caso que tales leyes han sido concebidas sobre una estructura que tiene pies de barro: se trata de la Ley Preliminar de Regionalización, Decreto Número 70-86, del Congreso de la República.¹¹

Esta Ley se promulga al inicio del primer gobierno de la transición, el de la Democracia Cristiana (1986-1991), en respuesta al mandato de la Constitución de promover la descentralización administrativa. Sin embargo, más que la preocupación por impulsar una verdadera descentralización, prevalecía la lógica de salvaguardar la seguridad nacional. El conflicto armado y la adopción por parte del Estado de una política contrainsurgente, hacían casi nulo el poder civil. No es de extrañar, entonces, que el ejército haya hecho valer su poder político sobre el Congreso de la República para dejar plasmada una regionalización ad hoc. Es decir, que las regiones fueron organizadas en función de la estrategia militar y bajo ningún otro criterio.

Ahorabien, el conflicto armado interno finalizó en 1996. Si la regionalización respondía a un esquema de guerra y esa condición ha sido superada, no hay lugar para una Ley Preliminar de Descentralización que distorsiona por completo el espíritu del mandato constitucional. Lamentablemente, ha quedado muy arraigada la cultura política autoritaria; los mecanismos de control social convertidos en terror de Estado todavía permean la convivencia social, a pesar que los Acuerdos de Paz han permitido valiosas transformaciones tendentes a establecer una democracia funcional y participativa.

A diez años de la Firma de la Paz, todavía parece difícil una revisión de esta ley, que conduzca a una auténtica descentralización administrativa y política. Ni el Ejecutivo, ni el Congreso ni los partidos políticos dan signos de querer afrontar este desafío. Prueba de ello es la reluctancia a incluirlo siquiera como tema de agenda.

Mientras esta Ley continúe vigente, no habrá posibilidad de hablar de democratización y descentralización por cuanto las estructuras de poder propias de la etapa de guerra no sólo siguen funcionando, sino que gozan de legitimidad jurídica. La consolidación de la democracia en Guatemala pasa necesariamente por el rompimiento de ese esquema contrainsurgente, que no se justifica más en el presente, si es que alguna vez tuvo justificación.

¹¹Según Macleod, 1997: 71, los fundamentos para la regionalización (ocho regiones) han sido calificados de arbitrarios, pues no toman en cuenta las comunidades lingüísticas, los eco-sistemas, la historia del lugar.

REFLEXIONES FINALES

Es necesario destacar varios aspectos importantes que van ligados a las reformas político-institucionales que Guatemala necesita para la construcción de una gobernabilidad democrática. Entre las reformas políticas pendientes destaca con mucho la reforma de la Ley Preliminar sobre Regionalización, implementada desde 1987, que guarda claros resabios autoritarios y que condiciona transversalmente las leyes sobre Descentralización, Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal, que enfatizan un “nuevo modelo de participación ciudadana”. Generalmente este tema es evadido tanto por las élites políticas, cientistas sociales como por los analistas políticos. Y no es para menos, puesto que su reforma acarrearía un sinnúmero de transformaciones radicales que afectarían, en primer término, el marco jurídico, incluyendo reformas constitucionales, así como las propias estructuras del sistema político y no cabe duda que existe temor a sobrellevar un cambio de tales proporciones. Sin embargo, consideramos que la pretensión de finalizar la fase de transición pasa por eliminar cualquier vestigio del pasado patrimonialista, sustentado en la tradición y en el autoritarismo. En este sentido, la Ley Preliminar de Regionalización es uno de los últimos bastiones del Estado autoritario y, por tanto, un obstáculo a ser salvado.

Así mismo es necesario analizar y debatir el modelo de transición política implementado desde 1982 que influye en el sistema político de manera global. Dicho modelo está orientado a administrar la crisis de la gobernabilidad y no a administrar la estabilidad a través de una gobernabilidad democrática. Esta última supone no sólo el derecho de los ciudadanos a participar de una manera equitativa en la selección de sus dirigentes, sino, sobre todo, a participar en la elaboración, discusión e implementación de políticas de inclusión, lo cual se asume como un derecho y como una obligación. Tarea de suyo ardua si se considera que el sistema político ha sido diseñado sobre la premisa de la exclusión, en función de intereses sectoriales. Por lo tanto, la participación es una condición sine qua non para lograr avanzar en el establecimiento de prácticas democráticas sustentadas en una cultura política genuinamente democrática.

En relación con lo anterior, los partidos políticos juegan un papel determinante. Su contribución principal se ubica en el terreno del fortalecimiento institucional. Allí donde en la actualidad sólo encontramos motores electorales, capaces únicamente de reactivarse en las vísperas de las elecciones generales, se plantea la necesidad urgente de construir instituciones con un amplio arraigo social de alcance nacional, que tengan la capacidad de llevar a debate los temas más apremiantes de la vida económica, política

y social. Como lo señala (Wilhelm Hofmeister, 2004), el menosprecio de la política y la falta de capacidad de los regímenes democráticos latinoamericanos, en gran medida son el resultado de un fracaso de los partidos políticos.

El desarrollo de liderazgo y la formación política constituyen retos ineludibles al seno de los partidos. En este sentido, la promoción de los valores y prácticas democráticos, junto a la tolerancia hacia la diversidad, deben de ser componentes esenciales de cualquier programa de asistencia técnica dirigido a coadyuvar con el fortalecimiento institucional (Sieder et al., 2002).

Tanto la construcción de ciudadanía desde el ángulo jurídico e institucional, como la educación que necesariamente la acompaña, tienen como finalidad el incremento de la participación ciudadana en las diferentes estructuras del Estado, permitiendo la apertura de canales institucionales y políticos concretos para que las demandas sociales se puedan insertar en el sistema político nacional de manera eficaz.

Las reformas políticas no deben ser introducidas en función de intereses particulares o partidistas, sino en función del fortalecimiento del régimen político y democrático; para su aceptación y alcance son imprescindibles una preparación seria y un consenso amplio entre las fuerzas políticas relevantes de un país. (Hofmeister, 2004).

Referencias Bibliográficas

- ACCIÓN CIUDADANA et al. 1999. *Quién es quién, catálogo electoral 1999*. Guatemala: Magna Terra Editores.
- CRE (Comisión de Reforma Electoral). 1998. *Guatemala, paz y democracia. Informe de la Comisión de Reforma Electoral*. Guatemala: Litografía CIFGA, OEA.
- COPRE (Comisión Presidencial Para la Reforma del Estado, la Descentralización y la Participación Ciudadana). 2002. *Recopilación de Leyes: Ley General de Descentralización, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Código Municipal*. Guatemala.
- GÁLVEZ, Víctor et al. 1998. Poder local y participación democrática. *Debate no. 40*.
- HOFMEISTER, Wilhelm. 2004. *Reformas Políticas en América Latina*. Brasil: Fundación Konrad Adenauer.
- IDEA. 1998a. *Democracia en Guatemala. La misión de un Pueblo Entero*. Guatemala. ____.
- 1998b. *Democracia en Guatemala, Información general sobre Guatemala*. Guatemala: Tercer Mundo Editores.

- IIDH. 2000. *Diccionario Electoral*. España: Agencia Española de Cooperación.
- INCEP-ECP/IIPS/USAC. 2001. *Elementos del Proceso de Reforma Electoral en Guatemala y Centroamérica*. Guatemala.
- JONAS, Susanne. 1997. Las dimensiones de la democracia en Guatemala. *FLACSO (Guatemala)* no. 8.
- LUJÁN MUÑOZ, Mario. 2000. Apuntes sobre la reforma electoral. *FLACSO (Guatemala)* no. 7.
- MACLEOD, Morna. 1997. *Poder Local en Guatemala*. Guatemala: Oxfam.
- MOLINA MEZA, Juan Fernando. 1992. *El proceso democrático en Guatemala y el pensamiento socialdemócrata*. Guatemala: Escuela de Ciencia Política, Universidad de San Carlos.
-
2004. Gobernabilidad Democrática y reformas políticas en Guatemala. En: *Reformas Políticas en América Latina*. Fundación Konrad Adenauer. Brasil.
- PUENTE, Jesús y MOLINA MEZA, Juan Fernando. 2000. Guatemala. Descentralización y democracia: gobierno local y participación ciudadana. Estudio de Caso. En: *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia y Guatemala*. Colombia: Centro Editorial Javeriano (CEJA).
- SIEDER, Rachel et al. 2002. *¿Quién Gobierna?* Cambridge: Hemisphere Initiatives.
- TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL. 2007. *Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Guatemala.
- ZOVATTO, Daniel. *La reforma político-electoral en América Latina. Evolución, situación actual y tendencias. 1978-2000*, en línea.